



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

RESOLUCIÓN N° 237-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 2463-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1337-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se revoca la Resolución Directoral N° 1337-2018-OEFA/DFAI del 15 de junio de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A., por la comisión de la conducta relativa a realizar un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos en el área de Almacenamiento Transitorio de Tierras Contaminadas – Borrás GMP del Yacimiento La Brea del Lote III y en consecuencia, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.*

Lima, 22 de agosto de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Graña y Montero Petrolera S.A.² (en adelante, **GMP**) es una empresa que

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 2463-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF del OEFA aprobado en el año 2009, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Registro Único de Contribuyente N° 20100153832.

desarrolla actividades de exploración y explotación de hidrocarburos (petróleo crudo) en el Lote III, ubicado en el distrito de Lobitos, departamento de Talara, departamento de Piura y comprende una extensión aproximada de 35,693 ha.

2. Del 19 al 23 de marzo de 2017 la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular al Lote III (en adelante, **Supervisión Regular**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.
3. Los resultados obtenidos en dicha Supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión s/n del 23 de marzo de 2017³, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe de Supervisión N° 263-2017-OEFA/DS-HID⁴ (en adelante **Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base del referido Informe, mediante Resolución Subdirectoral N° 1702-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 23 de octubre de 2017⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GMP⁶.
5. El 27 de febrero de 2017, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en lo sucesivo, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 172-2018-OEFA/DFAI/SFEM, el cual fue notificado al administrado el 1 de marzo de 2018 y donde se le otorgó un plazo de diez días hábiles a fin de que formule sus descargos⁷.
6. Mediante Resolución Directoral N° 1337-2018-OEFA/DFAI⁸ del 15 de junio de 2018 (en adelante, **Resolución Directoral-I**), la Autoridad Decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa de GMP⁹, por la comisión de la siguiente conducta infractora:

³ Folios 11 al 37.

⁴ Folios 38 al 132.

⁵ Folios 133 al 135. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 26 de octubre de 2017 (folio 136).

⁶ Mediante escrito con Registro N° 85664 del 24 de noviembre de 2017, GMP presentó sus descargos a la referida resolución.

⁷ El 16 de marzo de 2018, el administrado presentó su escrito de descargos al Informe final de Instrucción.

⁸ Folios 177 al 184. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 19 de junio de 2018 (folio 185).

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

Ley N° 30230, 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, 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 -

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora¹⁰

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	GMP realizó un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos, toda vez que: - En el área de Almacenamiento Transitorio de Tierras Contaminadas – Borrás GMP del Yacimiento La Brea se detectaron	Artículo 55° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por	Artículos 145°, 146° y 147° ¹³ del RLGRS.

OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

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

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

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

¹⁰ Al respecto, cabe señalar que en el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, se incluía el hallazgo de un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos peligrosos en el Lote III, tanto en su Almacén Central como en su Almacenamiento Transitorio. No obstante, en la medida en que la Autoridad Decisora consideró que el extremo referido al Almacenamiento Central, constituía una infracción de carácter leve, resolvió que aquel extremo sí había sido subsanado.

¹³ Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

Artículo 145.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en: (...)

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos: (...)

- Falta de rotulado en los recipientes o contenedores donde se almacena residuos peligrosos, así como la ausencia de señalizaciones en las instalaciones de manejo de residuos;
- Mezcla de residuos incompatibles; (...)

Artículo 146.- Criterios para sanción

Las infracciones a las disposiciones establecidas en la Ley y el Reglamento serán sancionadas de acuerdo a lo dispuesto en el presente artículo sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad civil y penal a que hubiera lugar, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Gravedad de la infracción cometida y las circunstancias de su comisión;
- Daños que hayan producido o puedan producir a la salud y al ambiente; y,
- Condición de reincidencia del infractor. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido sancionado por resolución firme cometiere una nueva infracción del mismo tipo dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de dicha resolución.

Artículo 147.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas: (...)

2. Infracciones graves:

- Suspensión parcial o total, por un período de hasta 60 días de las actividades o procedimientos operativos de las EPS-RS, EC-RS o generadores de residuos del ámbito de gestión no municipal; y,
- Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT. (...).

	<p>once (11) recipientes (sacos) que no aislaban los residuos sólidos peligrosos (tierra impregnada con hidrocarburos) del ambiente: al encontrarse abiertos.</p>	<p>Decreto Supremo N° 039-2014-EM¹¹ (en adelante, RPAAH). Artículos 10°, 25°, 38° y 39° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos¹², aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en lo sucesivo, RLGRS).</p>	
--	---	---	--

Fuente: Resolución Subdirectoral N°1702-2017-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

¹¹ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

Artículo 55.- Del manejo de residuos sólidos

Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, sus modificatorias, sustitutorias, complementarias, y demás normas sectoriales correspondientes. Sólo está permitido el almacenamiento temporal y la disposición final de residuos sólidos en infraestructuras autorizadas por la Ley y la Autoridad Ambiental Competente. Asimismo, los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos deberán evitar la acumulación de residuos sólidos. Los residuos sólidos inorgánicos deberán ser manejados de acuerdo a la Ley N° 27314 y su Reglamento. Los residuos sólidos orgánicos serán procesados utilizando incineradores, biodegradación u otros métodos ambientalmente aceptados.

¹² **Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

Artículo 10.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

Artículo 25.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a: (...);

2. Caracterizar los residuos que generen según las pautas indicadas en el Reglamento y en las normas técnicas que se emitan para este fin;
4. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos;
5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste; (...) (Subrayado agregado)

Artículo 38.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos; (...) (Subrayado agregado)

Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor; (...). (Subrayado agregado)

7. La Resolución Directoral N° 1337-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La primera instancia señaló que la DS, durante la Supervisión Regular, se evidenció que el administrado realizó un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos en el Yacimiento La Brea del Lote III.

Respecto al Almacén Central de Residuos Sólidos del Yacimiento La Brea

ii) Sobre los descargos del administrado, la referida autoridad señaló lo siguiente:

- Con relación a la subsanación voluntaria alegada por el administrado, la DFAI precisó que si bien de la revisión de la Carta 556/2017 se verifica que GMP retiró y dispuso los residuos peligrosos y no peligrosos del área observada, y en la medida que no se evidencian residuos sólidos, entendiéndose que los efectos del hecho imputado fueron revertidos con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador, lo cierto es que dicha subsanación no fue voluntaria.
- Al respecto precisó que la pérdida del carácter voluntario de la subsanación en cuestión, se manifiesta en que la DS, durante las acciones de supervisión, otorgó al administrado un plazo de cinco (5) días hábiles para subsanar el incumplimiento detectado.

iii) En ese escenario, la primera instancia precisó que corresponde aplicar la Metodología para la estimación del nivel riesgo que genera el incumplimiento fiscalizable establecido en el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión**).

iv) Sobre el particular, realizó el siguiente análisis:

- En torno a la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza como consecuencia del incumplimiento de la obligación fiscalizable, la primera instancia acotó que el valor estimado es cuatro (4); ello en la medida que la manipulación de residuos almacenados se realiza como mínimo una vez a la semana¹⁴.
- Respecto a la estimación de la consecuencia, realizó la estimación para el entorno humano, conforme al siguiente detalle:

¹⁴ En esta misma línea precisó que el inadecuado acondicionamiento debido a la inadecuada rotulación trae como consecuencia: desinformación sobre el contenido de los recipientes y de sus peligros asociados, que el personal no tome las debidas precauciones para el manejo de los residuos peligrosos o que las condiciones de almacenamiento no sean las adecuadas, errores en el transporte, tratamiento y/o disposición final de dichos residuos, entre otros.

a) Cantidad:	b) Peligrosidad:
La DFAI estimó el valor de tres (3), considerando el exceso detectado de 10 m ³ de residuos en bolsas sin rotular, 9 m ³ de residuos en sacos y contenedor, 9.5m ³ de residuos peligrosos y no peligrosos a granel sobre el piso de concreto, y 2 cilindros de 55 galones de residuos líquidos sin rotular (0.42m ³). Lo cual resulta en un total de 28.92 m ³ .	La DFAI estimó el valor de uno (1), debido a que se considera que el impacto sería de baja magnitud, teniendo en cuenta que los residuos se encontraban dentro de contenedores en un almacén cercado e impermeabilizado.
c) Extensión:	d) Personas potencialmente expuestas:
Consideró que la Extensión es puntual, toda vez que el hallazgo de no contar con rótulos y estar mezclados los residuos sólidos peligrosos con no peligrosos se detectó en un único almacén, por lo que se le ha asignado el valor de uno (1).	Se le asignó el valor de uno (1), ya que el medio potencialmente afectado es el medio humano, principalmente las personas potencialmente expuestas a los residuos sólidos dentro del almacén de residuos, lo cual se prevé que sea menor a cinco (5) personas

Fuente: DFAI
Elaboración: TFA

- Finalmente, sobre la estimación del nivel de riesgo, consideró que el resultado constituye un incumplimiento de riesgo leve con el valor de cuatro (4).

v) En virtud a lo expuesto, y siendo que dicho extremo de la conducta infractora fue subsanado con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo, así como al hecho de que constituye un incumplimiento leve, dispuso el archivo del mismo de conformidad con lo establecido en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión.

En torno al Almacenamiento Transitorio de Tierras Contaminadas – Borrás GMP

vi) A través de la Carta 556/2017 del 9 de junio de 2017, la primera instancia refirió que con su presentación se evidencia i) el retiro de los sacos que no aislaban los residuos sólidos peligrosos (tierra impregnada con hidrocarburos) del ambiente, así como ii) la disposición final de los mismos a través de una EPS.

vii) Asimismo, señaló que aun cuando se entiende que la conducta fue subsanada con anterioridad al inicio del presente procedimiento sancionador, de la revisión del Acta de Supervisión, observó que la DS otorgó a GMP un plazo de cinco (5) días hábiles para subsanar el incumplimiento detectado; por lo que dicha corrección no fue voluntaria.

viii) Sobre los descargos del administrado, la citada autoridad señaló lo siguiente:

- Si bien GMP refirió que no tiene asidero legal que la subsanación voluntaria pierda su carácter voluntario, el artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA establece que todo requerimiento realizado por la Autoridad Supervisora genera la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación, salvo que el incumplimiento califique como leve, en cuyo caso se podrá archivar el expediente.
- Requerimiento que, por otro lado, precisó se evidente en el apartado previsto para las correcciones del Acta de Supervisión que recogió los mencionados hallazgos.

ix) En esa medida, realizó la estimación del nivel de riesgo con el siguiente detalle:

- Para la probabilidad de la ocurrencia del peligro o amenaza de su generación, estimó un valor de tres (3), ello en tanto la generación de tierra contaminada con hidrocarburos durante las actividades de la planta puede darse como mínimo una vez al mes.
- En cuanto a la estimación de la consecuencia, graficó su análisis en el cuadro adjunto:

a) Cantidad:	b) Peligrosidad:
La DFAI asignó el valor de tres (3), considerando el volumen detectado de 11 m ³ de tierra contaminada con hidrocarburo.	La DFAI asignó el valor de uno (2), debido a que la tierra se encontraba contaminada con hidrocarburos (combustible).
c) Extensión:	d) Personas potencialmente expuestas:
Asignó el valor de uno (1), debido a que la extensión es puntual, toda vez que el hallazgo corresponde a un (1) área cercada con reja de metal.	Le asignó el valor de uno (1), en tanto los residuos se encontraban en un área cercada con reja metálica en una zona con escasa vegetación y alejada de cuerpos de agua superficial, por lo que precisó que puede considerarse como una zona industrial.

Fuente: DFAI
Elaboración: TFA

- Con relación a la estimación del nivel de riesgo de acuerdo al resultado, precisó que constituye un trascendente de riesgo moderado; por lo que le asignó un valor de seis (6).

x) Conforme a lo expuesto, y en tanto en el presente extremo no se cumple con lo establecido en el Reglamento de Supervisión, consideró no eximir al administrado de responsabilidad administrativa con relación a ello. En esa medida precisó que quedó acreditado que GMP realizó un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos; pues en el área de Almacenamiento Transitorio de Tierras Contaminadas – Borrás del

Yacimiento La Brea detectaron once recipientes que no aislaban los residuos sólidos peligrosos del ambiente al encontrarse abiertos.

Sobre la medida correctiva

- xi) En la medida en la que quedó acreditado el cese de la única conducta infractora imputada, toda vez que de la documentación presentada por GMP la DFAI verificó la subsanación de la misma, no consideró el dictado de medida correctiva alguna; ello de conformidad con lo señalado en el artículo 22° de la Ley del Sinefa.
8. El 11 de julio de 2018, GMP interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 1377-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:
- a) El fundamento por el cual la Autoridad Decisora consideró que la subsanación de la conducta infractora realizada por GMP habría perdido su carácter voluntario, es erróneo. Ello, en tanto, el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**) hace referencia a una conducta deliberada e intencionada por parte del administrado de subsanar el incumplimiento imputado sin hacer distinción de la preexistencia de un requerimiento por parte de la Administración.
- b) En esa medida señaló que la DFAI, al aplicar la exigencia prevista en el numeral 15.2 del artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA – la cual no se encuentra regulada ni en TUO de la LPAG ni en disposición expresa alguna – habría incurrido en un acto arbitrario e ilegal; en la medida en la que se interpretaría de manera restrictiva lo señalado en el artículo 255° del TUO de la LPAG respecto del derecho del administrado a poder realizar la subsanación voluntaria.
- c) Por consiguiente, señaló que en tanto realizó todas las actuaciones encaminadas a subsanar lo detectado en las instalaciones que comprenden el Área de Almacenamiento de Transitorio de Tierras Contaminadas-Borras GMP antes que se realizara la notificación del inicio del procedimiento sancionador, no cometió infracción alguna a la normativa ambiental.
- d) En virtud a lo expuesto, solicitó se declare el archivo definitivo de este extremo del procedimiento administrativo sancionador incoado en su contra; y toda vez que se vulneró el principio de legalidad, se deberá declarar la nulidad de la resolución venida en grado, de conformidad con lo señalado en el artículo 10° del TUO de la LPAG.

¹⁵ Folios 186 al 192. Presentado mediante escrito con Registro N° 58023

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁶, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁷ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁸.

¹⁶ Decreto Legislativo N° 1013, 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁰ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²¹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²², y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²³, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

¹⁹ 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.

²⁰ Ley N° 28964. Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada 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.

²¹ Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

²² 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.

²³ 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:

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)²⁴.
15. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁵, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. 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 ambiente²⁶.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁷, 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 preserve²⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁵ Ley N° 28611.

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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁷ 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.

²⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.

19. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁰.
21. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. Determinar si se configuró la causal eximente de responsabilidad administrativa contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG respecto a la conducta infractora relativa a realizar un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos en el área de Almacenamiento Transitorio de Tierras Contaminadas – Borrás GMP del Yacimiento La Brea.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. En su recurso de apelación, GMP alegó que se habría vulnerado el principio de legalidad, en la medida que la primera instancia actuó de manera arbitraria e ilegal al realizar una interpretación restrictiva de la eximente de la subsanación voluntaria, reconocida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG.

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.

²⁹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

24. Así las cosas, resulta menester precisar que el principio de legalidad establecido en el inciso 1.1³¹ del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUP de la LPAG, se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³².

25. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente³³:

Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones —decisorias o consultivas— en la normativa vigente.

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

26. Por consiguiente, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.

27. Ahora bien, como quiera que en el presente caso el argumento esgrimido por el administrado se encuentra dirigido a desvirtuar lo fundamentado por la Autoridad Decisora respecto de la pérdida de la voluntariedad en la figura de la subsanación voluntaria, la misma que fue incorporada por el legislador peruano como eximente de responsabilidad administrativa, esta sala estima conveniente delimitar el marco normativo dentro del cual se erige dicha causal en los procedimientos administrativos sancionadores y los criterios sentados por este órgano colegiado al respecto.

28. En esa medida, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo

³¹ TUP de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

³² En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

³³ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

255° del TUO de la LPAG³⁴, 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.

29. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este tribunal³⁵ corresponde indicar que a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador;
 - ii) Que se produzca de manera voluntaria;
 - iii) La subsanación de la conducta infractora³⁶.
30. Sobre esta base, resulta evidente que estos requisitos subyacentes de la mencionada causal de eximente de responsabilidad, constituyen un imperativo legal para que se pueda determinar su concurrencia; por lo que, a falta de uno de ellos, no podría entenderse por subsanada la conducta infractora.
31. Por tanto, esta tribunal analizará si la conducta realizada por GMP se configura dentro del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; siendo que no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa³⁷, no son susceptibles de ser subsanadas.

³⁴ TUO de la LPAG

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

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.

³⁵ A manera de ejemplo, la Resolución N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018.

³⁶ Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)". Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.

³⁷ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

Sobre lo detectado en la Supervisión Regular

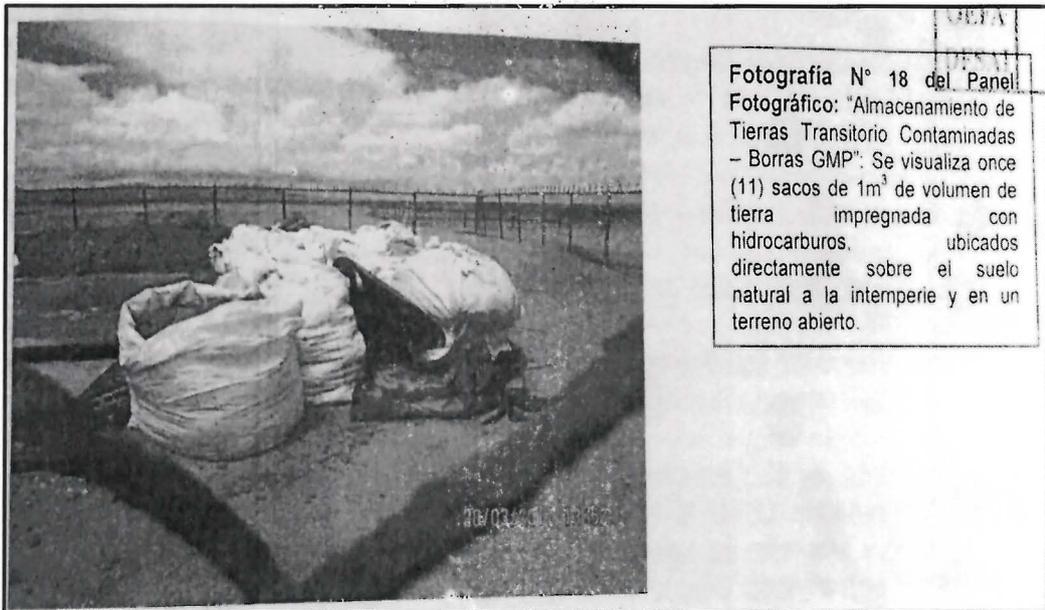
32. En el caso en concreto y del análisis de los documentos obrantes en el expediente, se tiene que, durante la Supervisión Regular, se verificó y luego se consignó en el Acta de Supervisión³⁸, lo siguiente:

Nro.	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
1	Almacenamiento de residuos sólidos sin segregar, colocados directamente sobre la losa de concreto del Almacén Temporal de Residuos Sólidos	No	5 dh
2,3 y 4	En el Almacén Temporal de Residuos Sólidos se evidencia que los Residuos sólidos peligrosos y no peligrosos se encuentran en bolsas de colores de plástico apilados unos sobre otros, no se evidencia rotulación según tipo de residuos sólidos y/o peligrosidad, en el área de Almacenamiento.	No	5 dh
3	En el Almacén Temporal de Residuos Sólidos se evidencia, que los residuos líquidos peligrosos se encuentra en Cilindros de Metal de 55 Gal. sin tapa y sin rotulación.	No	5 dh
5	Once sacas de 1m ³ de volumen, se encuentran llenos de tierra impregnada con hidrocarburos, algunas de las sacas están abiertas, expuestas a la intemperie y directamente sobre el suelo.	No	5 dh

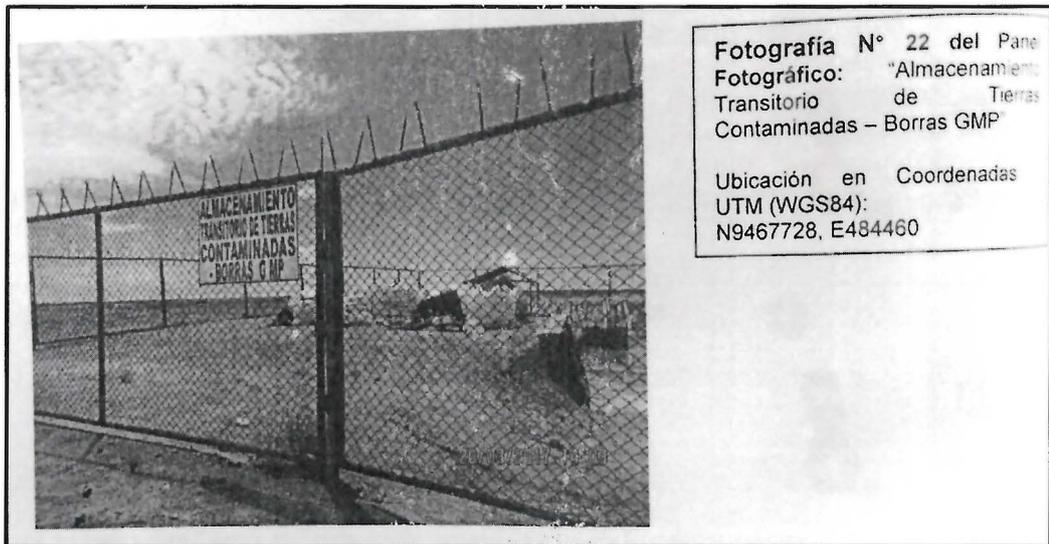
Fuente: Acta de Supervisión

³⁸ Folios 11 al 37.

33. Los hallazgos detectados fueron complementados con las fotografías N^{os} 18 y 22, contenidas en el Informe de Supervisión³⁹, donde se visualizan sacos impregnados con hidrocarburos directamente sobre el suelo y en un terreno abierto, tal como se muestra a continuación:



Fuente: Informe de supervisión



Fuente: Informe de supervisión

34. Basada en dichos hallazgos, la DS concluyó que GMP habría incumplido lo dispuesto en la normativa ambiental vigente, al haberse detectado un inadecuado

³⁹

Folios 38 al 52.

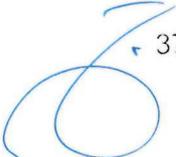
almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, y residuos líquidos.

35. Teniendo en cuenta ello, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de GMP, al haber quedado acreditado el inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos, toda vez que en el área de almacenamiento Transitorio de tierras Contaminadas – Borrás GMP del Yacimiento La Brea se detectaron once recipientes que no aislaban los residuos sólidos peligrosos (tierra impregnada con hidrocarburos) del ambiente al encontrarse abiertos. Conducta que supone el incumplimiento de lo establecido en el artículo 55° del RPAAH y en los artículos 10°, 25°, 38° y 39° del RLGRS, y configuró la infracción prevista en los artículos 145°, 146° y 147° del RLGRS.

De la subsanación voluntaria como causal de eximente de responsabilidad

36. En este punto, debe precisarse que, a juicio de este colegiado, la conducta infractora imputada al administrado es susceptible de subsanación en el marco de lo previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; por ello, para que se configure la subsanación de la conducta infractora en los términos antes mencionados, el almacenamiento y acondicionamiento de combustibles debe realizarse bajo las características señaladas en los artículos 38° y 39° del RLGRS, entre las que se encuentra el correcto rotulado o si debida separación del resto de los residuos.
37. En virtud a ello, corresponde analizar los medios probatorios presentados por el administrado a fin de verificar si la subsanación de la conducta infractora se dio, en principio, con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
38. De la revisión del escrito presentado con Registro N° 44558 del 9 de junio de 2017⁴⁹ por GMP a fin de levantar las observaciones detectadas durante la

⁴⁹ Documento obrante a folio 148.



GMP		Piso 7 - Miraflores
Lima, 09 de junio de 2017		Unidad 18, Perú
GMP 556/2017		
Señores Dirección de Supervisión Directa Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA Avenida Faustino Sanchez Carrión N° 603, 607 y 615 <u>Jesús María</u> -		ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL TRAMITE DOCUMENTARIO RECIBIDO 09 JUN. 2017 Reg. N° 44558 Hora 6:13 Firma: [Firma] La recepción no implica conformidad
Atención:	Braniza Herrera Pinedo Supervisor	(01) 219-1500
Referencia:	Acta de Supervisión S/N Lote III Expediente N° 77-2017-DS-FMD Carta N° 621-2017-OEFA/DS-SD Carta N° 402/2017	fax (01) 219-1530
De nuestra consideración:		
GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A. – GMP S.A., con domicilio en Avenida Petit Thouars N° 4957, Piso 7, distrito de Miraflores, provincia y departamento de Lima, debidamente representada por el señor Renzo Yvan Atalaya Peña, identificado con DNI N° 21563515, quien actúa según poder inscrito en la Partida Electrónica N° 00636592 del Registro de Personas Jurídicas de Lima, a usted atentamente decimos que:		www.gmp.com.pe
Hemos sido notificados con el Acta de Supervisión correspondiente al expediente de la		

Fuente: Carta N° GMP 556/2017

Supervisión Regular, se evidencia que este adjuntó fotografías, donde se muestra las labores de recolección e implementación realizadas en el Almacén Temporal, conforme al siguiente detalle:



Foto N° 1. Almacén Temporal de Residuos Sólidos.

Fuente: Anexo 3 de la Carta N° 556/2017



Foto N° 2. Labores de recolección de residuos del personal de la EPS-RS ARPE EIRL

Fuente: Anexo 3 de la Carta N° 556/2017



Foto N° 3. Almacén Temporal de Residuos Sólidos luego del retiro de residuos.

Fuente: Anexo 3 de la Carta N° 556/2017



Foto N° 4. Personal de la EPS-RS ARPE EIRL realizando el retiro de las sacas de residuos sólidos.

Fuente: Anexo 3 de la Carta N° 556/2017



Foto N° 5. Personal de la EPS-RS ARPE EIRL realizando el retiro de las sacas de residuos sólidos.

Fuente: Anexo 3 de la Carta N° 556/2017

39. Adjunto al referido registro fotográfico, el administrado presentó Manifiestos de Manejo de Residuos Peligrosos⁴¹; así como la Constancia de Recepción de Residuos Sólidos No Peligrosos⁴², donde se acredita la disposición final de los residuos sólidos generados en el Lote III.
40. En tal sentido, y conforme lo señaló la primera instancia, de los medios probatorios presentados por GMP, se acredita el retiro y la disposición de los once sacos que no asilaban la tierra impregnada con hidrocarburos, por lo que ha sido posible verificar que la subsanación de la conducta infractora se realizó con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

⁴¹ Manifiestos de recojo de Residuos Sólidos Peligrosos (Anexo 4 contenido en el disco compacto obrante a folio 148):

- Tierra contaminada con Hidrocarburos (Fecha: 17/04/17 – 19.68TM)
- Aceite usado (Fecha: 26/04/17 – 0.77TM)
- Neumáticos gastados (Fecha: 26/04/17- 0.05TM)
- Sólidos Peligrosos (Fecha: 26/04/17 – 1.5TM)

⁴² Constancia de recepción de Residuos Sólidos No peligrosos ·N° 105-042017-ASA/ARPE EIRL (Anexo 5 contenido en el disco compacto obrante a folio 148).

Actuaciones previas al inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador



Fuente: Resolución Directoral N° 1337-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

41. Superada la primera exigencia, corresponde evaluar la concurrencia de la voluntariedad en esta exigente de responsabilidad administrativa. Al respecto, este tribunal considera oportuno señalar que el carácter voluntario de la subsanación, implica que la conducta posterior a la comisión de la misma – y que genera la responsabilidad – deberá de realizarse de manera espontánea por parte del administrado, sin que medie requerimiento alguno por parte de la autoridad competente.
42. Por otro lado, en el literal c) del artículo 15° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se establece que el OEFA tiene la facultad de practicar cualquier diligencia de investigación. Por consiguiente, en virtud a esta prerrogativa, la entidad puede requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales⁴³, entre las que se encuentra información relacionada con la verificación del cumplimiento de los compromisos ambientales.
43. Facultad que, por otro lado, encuentra asidero legal además en el artículo 178°

⁴³ Ley N° 29325

Artículo 15.- Facultades de fiscalización

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades: (...)

- c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:
- c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.
 - c.2 Exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, y de cualesquiera incluidos en su ámbito de actuación, en el centro fiscalizado o en las oficinas públicas designadas por el fiscalizador actuante.
 - c.3 Examinar en el establecimiento y lugar fiscalizado la documentación con relevancia en la verificación del cumplimiento de la legislación ambiental, tales como: registros, programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a fiscalización; obtener copias y extractos de los documentos para anexarlos al expediente administrativo así como requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto.
 - c.4 Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos o utilizar cualquier otro tipo de medio probatorio que sirva para sustentar lo verificado durante las acciones de supervisión.

del TUO de la LPAG, donde se dispone que la autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, presentación de documentos o bienes, sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba, para lo cual cursa un requerimiento que establezca fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.

44. Lo señalado resulta relevante en la medida en que, conforme precisó la primera instancia, en el numeral 15.2 del artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, se ha previsto que el carácter voluntario de la subsanación regulada en el TUO de la LPAG se pierde siempre que medie un requerimiento por parte autoridad competente, el mismo que, **en todo caso deberá disponer una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación.**
45. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado, y como se precisó con anterioridad, la existencia de un requerimiento por parte de la Administración genera la pérdida de la voluntariedad. En esa medida, este tribunal, coincide con la Autoridad Decisora al interpretar la exigente de subsanación voluntaria regulada en el TUO de la LPAG; en tanto, los requerimientos efectuados por la autoridad a través de los cuales se disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, genera la pérdida del carácter voluntario de la actuación realizada por el administrado – de conformidad con lo señalado en el numeral 15.2 del artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA.
46. No obstante, es de remarcar que dicho requerimiento de información a efectos de acreditar la subsanación de una conducta infractora, deberá contener como mínimo⁴⁴:
- a) Un plazo determinado para su ejecución, dado que dicha solicitud es presentada dentro del marco de la fiscalización.
 - b) La condición del cumplimiento, la cual deberá estar relacionada directamente con las observaciones detectadas durante la supervisión, es decir la manera de cumplimiento de las obligaciones ambientales, lo cual garantizará que lo acreditado por el administrado resulte acorde con lo requerido por la Administración.
 - c) La forma en la cual debe ser cumplida, es decir, el medio idóneo para que el administrado pueda remitir la información solicitada y la misma pueda ser evaluada por la autoridad competente. Para estos efectos el administrado deberá presentar, además, medios probatorios idóneos que permitan corroborar lo acreditado como es el caso de fotografías georreferenciadas y fechadas, reportes de monitoreo, informes técnicos, entre otros.

⁴⁴ Criterio recogido por este tribunal en anteriores pronunciamientos: Resolución N° 077-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de marzo de 2018.

47. En ese sentido, se procederá a evaluar si el requerimiento realizado por la DS, y el cual sirvió de sustento a la primera instancia para la emisión de su pronunciamiento, cumple con los mencionados requisitos que permitan considerarlo como suficiente.
48. Al respecto, y de la lectura de los documentos obrantes en el expediente, se evidencia que la primera instancia consideró como requerimiento de subsanación de la conducta infractora, la precisión efectuada por el supervisor en el Acta de Supervisión:

11 Verificación de obligaciones

Nro.	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
5	Once sacas de 1m ³ de volumen, se encuentran llenos de tierra impregnada con hidrocarburos, algunas de las sacas están abiertas, expuestas a la intemperie y directamente sobre el suelo.	No	5dh

*Plazo debe ser indicado en días hábiles

Fuente: Acta de Supervisión

49. En tal sentido, y del análisis del referido documento, es posible advertir que se cumple únicamente con el requisito del plazo determinado para su cumplimiento, esto es, cinco (5) días hábiles.

50. No obstante, no se evidencia que la autoridad competente hubiera requerido al administrado:

- La condición del cumplimiento: ello en tanto, del Acta de Supervisión, no se observa la realización de acciones que permitan acreditar la subsanación de los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular pues, a través de dicho documento, la DS no requirió la presentación de información o alguna otra actuación referida a la conducta infractora materia de análisis, sino únicamente señaló si el hecho detectado fue corregido o no por el administrado.
- La forma en la cual debe ser cumplida, pues no se indicó al administrado el medio idóneo para poner en conocimiento de la Administración la posible acreditación de la subsanación.

51. En este sentido, cabe precisar que del análisis de los documentos obrantes en el expediente (Acta de Supervisión e Informe de Supervisión), no ha sido posible evidenciar un requerimiento relacionado a la manera en la que GMP debía subsanar los hallazgos detectados que permitan corroborar la postura adoptada por la Autoridad Decisora al emitir la resolución venida en grado; máxime si del

Acta de Supervisión se tiene que en el apartado relacionado con *Solicitud de Información*, no se hizo mención alguna al requerimiento de subsanación de dicho hallazgo⁴⁵.

52. En consecuencia, contrariamente a lo señalado por la primera instancia respecto a la existencia de un requerimiento y la consecuente pérdida de voluntariedad de las acciones realizadas por GMP, este colegiado considera que al no mediar un requerimiento específico de subsanación por parte de la autoridad competente no se produjo la pérdida del carácter voluntario de las acciones implementadas por el administrado para acreditar la subsanación de la conducta infractora N° 1 descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución.
53. Ahora bien, en atención a las consideraciones antes señaladas, si bien no se evidenció un requerimiento específico por parte de la autoridad competente, este tribunal considera que al efectuar la interpretación del literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, la Autoridad Decisora no transgredió el principio de legalidad; ello de conformidad con lo fundamentos expuestos *supra*.
54. Por consiguiente, a tenor de lo expuesto en los considerandos del presente acápite, debe indicarse que GMP acreditó la subsanación de manera voluntaria de la conducta infractora imputada en la presente resolución con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, esto es el 26 de octubre de 2017; en consecuencia, esta sala es de la opinión que se configuró el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, razón por la que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 1337-2018-OEFA/DFAI y archivar el procedimiento administrativo sancionador por

⁴⁵ Cabe señalar que, del Acta de Supervisión, en el Acápite 13 solo se requirió la información que se detalla a continuación:

13 Solicitud de información			
Nro.	Tipo	Requerimiento	Plazo (*)
1	Documento	Listado del Estado de los Pozos de Perforación del Lote III actualizado a la fecha, precisando la Zona (A, B y C), el Yacimiento, el estado del Pozo (activo o inactivo) y tipo de pozo (PUG, PUE, GL, PL, SWAB, Cerrados, ATA, APA, DPA), coordenadas UTM - Sistema WG-84. Asimismo, Plano de Ubicación de los Pozos. (Formato físico y digital)	10
2	Informe	Plan de Respuesta y/o Acción ante Emergencias generadas por el Fenómeno del Niño y/o procedimiento operativo de emergencia ante inundaciones o lluvias torrenciales, solicitada por el OSINERGMIN. Asimismo, los medio probatorios que demuestren su cumplimiento en la Zona A.	10
3	Informe	Describa la situación actual de los pozos de perforación que se encuentran en etapa de explotación en la Zona A.	10
4	Mapa	Plano del Almacén de Residuos Sólidos (Formato Físico y digital).	10
5	Mapa	Plano de la Poza de almacenados de Suelos Contaminados con Hidrocarburos (Formato físico y digital).	10

(*) El plazo debe ser indicado en días hábiles

Fuente: Acta de Supervisión

la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 1337-2018-OEFA/DFAI del 15 de junio de 2018 en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A., por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Graña y Montero Petrolera S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ

Presidente

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

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Vocal

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

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

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