



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

RESOLUCIÓN N° 306-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2648-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1735-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1735-2018-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por no adoptar las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos en áreas de aproximadamente 6 m² (coordenadas UTM WGS84: 479861 E; 9503122 N) y 10 m² (coordenadas UTM WGS84: 480934 E; 9501637 N) del Lote IV, producto de los derrames o fugas de petróleo crudo ocurridos durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción correspondientes a los pozos 13652 y 13657, en incumplimiento del artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM y los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Dicha conducta configuró la infracción contenida en el literal c) del artículo 4° y numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.*

Lima, 9 de octubre de 2018

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 2648-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es 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 la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

I. ANTECEDENTES

1. Graña y Montero Petrolera S.A.² (en adelante, **GMP**) realiza actividades de exploración y explotación de petróleo crudo en el Lote IV, ubicado en la provincia de Talara, departamento de Piura³ (en adelante, **Lote IV**).
2. Del 15 al 19 de mayo de 2017, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión regular al Lote IV (en adelante, **Supervisión Regular 2017**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión s/n⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**) y del Informe de Supervisión N° 396-2017-OEFA/DS-HID⁵ del 18 de julio de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectorial N° 1948-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de noviembre de 2017⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectorial**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GMP. Ante la cual, el administrado no presentó descargos⁷.
4. Posteriormente, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 906-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 11 de junio de 2018⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual determinó las conductas constitutivas de infracción.

² Registro Único de Contribuyente N° 20100153832.

³ El lote IV comprende una extensión aproximada de 30,715 Has. y está conformado por cuatro zonas: la zona "A" en la que se ubican los yacimientos de Álvarez, Oveja, Chimenea, Bronco y Fondo; la zona "B" donde se ubica los Yacimientos Monte Grande, Chimenea y Álvarez; la zona "C" donde se ubica los Yacimientos Algarroba, Paloma y Zorro; y, la zona "D" donde se ubica los Yacimientos de Ancha, Bodega, Lomitos, Río Verde, Verdún Alto y Zorro.

⁴ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 24.

⁵ Folios 2 a 24.

⁶ Folios 25 a 27. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 15 de diciembre de 2017 (folio 28).

⁷ Cabe señalar que mediante carta con registro N° 9672 del 26 de enero de 2018 (folio 29), GMP solicitó a la SDI de la DFSAI que confirme la contradicción presentada, a su criterio en la parte resolutive de la Resolución Subdirectorial N° 1948-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

Sobre el particular, mediante Carta N° 039-2018-OEFA/DFAI/SFEM, notificada el 19 de febrero de 2018, la Subdirectora de Fiscalización en Energía y Minas del OEFA precisó el inicio del procedimiento administrativo sancionador correspondiente a la conducta establecida en el artículo 1° de la resolución en cuestión.

⁸ Folios 31 a 36. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 1864-2018-OEFA/DFAI el 15 de junio de 2018 (folio 37).

5. Luego de analizados los descargos al Informe Final de Instrucción⁹, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1735-2018-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2018¹⁰, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de GMP¹¹, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra, a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
GMP no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos en áreas de aproximadamente	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹² (en adelante,	Literal c) del artículo 4° y numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las

⁹ Presentado mediante escrito con Registro N° 57990 el 11 de julio de 2018 (folios 39 a 58).

¹⁰ Folios 68 a 75. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de agosto de 2018 (folio 76).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de GMP, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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

¹² **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el reglamento de protección en las actividades de**

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
6 m ² (coordenadas UTM WGS84: 479861 E; 9503122 N) y 10 m ² (coordenadas UTM WGS84: 480934 E; 9501637 N) del Lote IV, producto de los derrames o fugas de petróleo crudo ocurridos durante la ejecución de los procesos	RPAAH) y los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹³ (en adelante, LGA),	actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹⁴ .

hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente.

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

¹³ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

¹⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
(...)					
2 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES					
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT
		Genera		GRAVE	De 30 a 3 000

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
operativos de las pruebas de producción correspondientes a los pozos 13652 y 13657.		

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1948-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

6. La Resolución Directoral N° 1735-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI señaló que, durante la Supervisión Regular 2017, la DS detectó que GMP no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar la generación de impactos ambientales negativos en áreas de aproximadamente 6 m² (coordenadas UTM WGS84: 480934 E; 9501637 N) del Lote IV, producto de los derrames o fugas de petróleo crudo ocurridos durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción correspondientes a los pozos 13652 y 13657.
- (ii) Asimismo, la primera instancia indicó que la DS tomó muestras de suelos, siendo que los resultados analizados excedieron los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo (en adelante, **ECAS**) para uso industrial.
- (iii) Con relación a los instructivos del administrado¹⁵, a través de los cuales indicó que realizó todas acciones diligentes para prevenir cualquier daño que pudiera generar el derrame y que la conducta no se adecúa al tipo infractor de la norma tipificadora; la DFAI señaló que la acción que se imputó al administrado se refiere a que no adoptó medidas preventivas, esto es la realización o implementación de acciones antes de la ejecución o puesta en marcha de un determinado trabajo o labor, con el fin de no generar un impacto negativo en el ambiente.
- (iv) En esa línea, la autoridad decisora indicó que los instructivos no acreditan que los colaboradores de GMP tenían condiciones en las cuales debían desarrollar sus funciones durante las actividades de transporte de fluidos de producción durante la fecha de detección del hecho imputado y tampoco acreditó la ejecución de las medidas de prevención contenidas en los instructivos. Asimismo, con relación a las fotografías de los tanques de almacenamiento de hidrocarburos sobre sistemas de contención, la primera instancia indicó que no se encuentran georreferenciadas, por tanto, que no

	de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	daño potencial a la salud o vida humana.	de Hidrocarburos			UIT
--	--	--	------------------	--	--	-----

¹⁵ El administrado cuenta con los siguientes instructivos:
- Instructivo ERP-OP-I-022 "Transporte de Fluidos de Producción por Cisterna".
- Instructivo GMP-OP-I-032 "Gasfitería en Equipos de Procesos".

generan certeza respecto a si corresponden a las instalaciones materia de análisis.

- (v) Sobre este punto, la primera instancia señaló que aun cuando el administrado hubiese acreditado haber cumplido con los instructivos analizados, recaía en este la carga de probar que el derrame se produjo por causas que excedían el control implementado a través de sus medidas de prevención a fin de eximirse de responsabilidad administrativa, situación que no se presentó en este caso, toda vez que los derrames o fugas ocurrieron en el marco de actividades de hidrocarburos habituales de un proyecto de explotación y producción de hidrocarburos, tales como el traslado de tanques y los procesos de carga de cisternas.
- (vi) A modo de referencia, la autoridad decisora señaló que, de la revisión de los instrumentos de gestión ambiental aprobados a titularidad de GMP en el Lote IV, el administrado tenía previsto la generación de posibles impactos ambientales negativos en el suelo a causa de derrames de petróleo durante la ejecución de actividades similares a las analizadas en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- (vii) Finalmente, la DFAI señaló que GMP acreditó la remediación de los suelos detectados durante la Supervisión Regular 2017 y, a su vez, desmovilizó el tanque de almacenamiento del Pozo 16537, por lo que no correspondía el dictado de una medida correctiva.

7. El 23 de agosto de 2018, GMP interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 1735-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) El administrado señaló que, conforme con el principio de impulso de oficio, la carga de la prueba recae solamente en el OEFA, por lo que tiene el deber de acreditar la conducta infractora. Agregó que en la Resolución Directoral N° 367-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI declaró el archivo del procedimiento, ya que no quedó acreditado que los suelos impregnados con hidrocarburos, observados durante las actividades, sean consecuencia de derrames originados por la falta de mantenimientos de equipos.
- b) Con ello en cuenta, el apelante concluyó que la determinación de responsabilidad por la conducta infractora vulneró los principios de veracidad y verdad material.
- c) Asimismo, el recurrente señaló que los instructivos ERP-OP-O-022 "Transporte de Fluidos de Producción por Cisterna" y ii) GMP-OP-I-032 "Gasfitería en Equipos de Procesos fueron aprobados y utilizados con anterioridad a la visita de supervisión, por lo que "(...) no se puede afirmar y menos imputar a GMP que no realizó ninguna medida de prevención a fin

¹⁶ Presentado mediante escrito con Registro N° 17766 el 23 de agosto de 2018 (folios 78 a 85).

de evitar el derrame de hidrocarburos". Sobre ello, alegó que cuenta con registros de capacitación de los mencionados instructivos.

- d) Finalmente, GMP indicó que "(...) la implementación de medidas de prevención contempladas en el PAMA era de responsabilidad EXCLUSIVA de la empresa titular del instrumento, esto es, el anterior operador", por lo que la sanción respectiva por un incumplimiento al compromiso de un instrumento de gestión ambiental que no resulta aplicable a las operaciones del administrado constituye una vulneración al principio de causalidad.
8. El 24 de agosto de 2018, el administrado presentó un escrito para mejor resolver por parte de la autoridad administrativa¹⁷, en el cual señaló que, a efectos de acreditar que realizó todas las medidas de prevención necesarias para evitar cualquier situación contingente durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción, adjuntó los siguientes documentos:
- Capacitación del personal del Lote IV en el Instructivo EPR-OP-I-022 "Transporte de Fluidos de Producción por Cisternas" de fecha 15 de octubre de 2016.
 - Capacitación del personal de Lote IV en el Instructivo GMP-OP-I-032 "Gasfitería en Equipos de Proceso" de fecha 12 de octubre de 2016.
 - Reporte Diario de Actividades de Gasfitería correspondiente al Pozo 13652 del 6 de enero de 2017.
 - Reporte Diario de Actividades de Gasfitería correspondiente al Pozo 13657 del 31 de enero de 2017.
 - Instructivos i) ERP-OP-I-022 "Transporte de Fluidos de Producción por Cisternas" y ii) GMP-OP-I-032 "Gasfitería en Equipos de Proceso" aprobados al momento de la supervisión y vigentes antes de febrero de 2017.
9. El 29 de agosto de 2018, el administrado presentó un escrito para mejor resolver por parte de la autoridad administrativa¹⁸, en el cual señaló que, a efectos de acreditar que realizó todas las medidas de prevención necesarias para evitar cualquier situación contingente durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción, adjuntó los siguientes documentos:
- Versión 02 del Instructivo de Transportes de Fluidos de Producción por Cisterna ERP-OP-I-022
 - Inspección de Cisterna del 2 de febrero de 2017, mediante los Anexos 1/2/3, de acuerdo con el Instructivo de Transporte de Fluidos de Producción por Cisterna ERP-OP-I-022.
 - Inspección de Cisterna del 10 de enero de 2017, mediante los Anexos 1/2/3 de acuerdo con el Instructivo de Transportes de Fluidos de Producción por Cisterna ERP-OP-I-022.

¹⁷ Presentado mediante escrito con registro N° 71363 el 24 de agosto de 2018 (folios 89 a 104).

¹⁸ Presentado mediante escrito con registro N° 72581 el 29 de agosto de 2018 (folios 107 a 126).

- Versión 01 del Instructivo de Gasfitería en Equipos de Proceso, ERP-PO-I-031.
- Evidencias fotográficas del estado actual de los Pozos 13652 y 13657 y su locación, mediante la cual se evidencia que actualmente son productivos y que toda la locación se mantiene en buen estado.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁹, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁰ (en adelante, **Ley de SINEFA**), 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.
12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²¹.

¹⁹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

²⁰ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009.

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.

²¹ **LEY N° 29325.
Disposiciones Complementarias Finales**

13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²³ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁴ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶ disponen que el Tribunal de Fiscalización

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

²² **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA,** publicado en el diario oficial "El Peruano" el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

²³ **LEY N° 28964 - 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.

²⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA,** publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

²⁵ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁶ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.

Ambiental (en adelante, **TFA**) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁷.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611²⁸, 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.
17. 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 cuánta 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.
18. 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 ambiente²⁹.
19. 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;

-
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
 - c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
 - d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

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

²⁸ **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.

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

(ii) derecho fundamental³⁰, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

20. 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.
21. 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 inciertos³³.
22. 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. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación interpuesto por el administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo

³⁰ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

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

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

³¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

³² Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

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

N° 006-2017-JUS³⁴ (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de GMP por no adoptar las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos en áreas de aproximadamente 6 m² (coordenadas UTM WGS84: 479861 E; 9503122 N) y 10m² (coordenadas UTM WGS84: 480934 E; 9501637 N) del Lote IV, producto de los derrames o fugas de petróleo crudo ocurridos durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción correspondientes a los pozos 13652 y 13657.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Respecto al alcance de la obligación contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordante con lo previsto en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA

25. A fin de determinar si existió responsabilidad administrativa por parte del administrado por el hecho imputado, esta sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordado con lo dispuesto en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA.
26. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida³⁵. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio

³⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS**, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LPAG.

Artículo 218.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 219.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

(...) En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a

ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

Artículo VI.- Del principio de prevención

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

27. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)³⁶ y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado³⁷.
28. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin (...) (Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC, fundamento jurídico 9).

³⁶ Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

(...) cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales. (Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986.

Cabe indicar que el Conama es el órgano superior del Sistema Nacional de Medio Ambiente de Brasil, conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 88.351 del 1 de junio de 1983.

De manera adicional, debe señalarse que de acuerdo con el artículo 4° del RPAAH, constituye un impacto ambiental el efecto causado por las acciones del hombre o de la naturaleza en el ambiente natural y social, los cuales pueden ser positivos o negativos.

³⁷ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

29. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).
30. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, se señala lo siguiente:

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente.

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

(Énfasis agregado)

31. A partir de las disposiciones antes citadas, este colegiado advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
32. En ese sentido, tal como se señaló en el considerando 29 de la presente resolución, dicho régimen exige a cada titular efectuar las medidas de prevención (de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto) y

mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos) según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo³⁸.

33. De acuerdo con ello, a efectos de verificar el cumplimiento de la mencionada disposición, esta sala procederá, a continuación, a analizar si, al momento de la Supervisión Regular 2017, GMP efectuó las medidas de prevención, con el fin de evitar el impacto ambiental negativo del derrame.

Sobre los hechos detectados en la Supervisión Regular 2017

34. Ahora bien, cabe indicar lo señalado por la DS en el Informe de Supervisión respecto de los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2017, conforme se aprecia, a continuación:

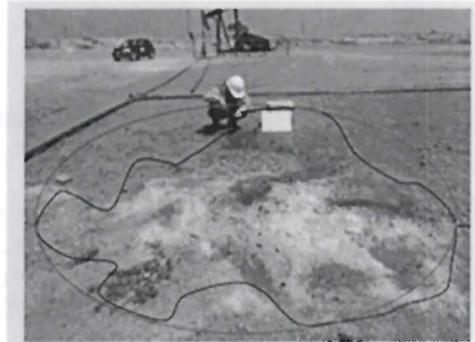
Descripción de la conducta detectada en la supervisión	Medios probatorios
<p>Durante la supervisión se detectó de forma organoléptica suelos impregnados con hidrocarburos en los siguientes lugares:</p> <p>(i) En la zona donde se ubicó el tanque de almacenamiento de petróleo crudo utilizado para las pruebas realizadas al pozo nuevo 13652, se observó suelo impregnado con hidrocarburos debido a derrame producido por el traslado del tanque a otra locación. El área aproximada fue de 6 m² y la profundidad 0,10 m. Se tomó una muestra de suelo de código: 75,6, ESP-1. Coordenadas UTM (WGS84): 479861 E, 903122 N.</p> <p>(ii) A 5 m. del tanque de almacenamiento de petróleo crudo utilizado para las pruebas realizadas al pozo nuevo 13657, se observó suelo impregnado con hidrocarburos debido al derrame producido durante la operación de carga a cisterna. El área aproximada fue de 10 m² y la profundidad 0,10 m. Se tomó una muestra de suelo de código 75,6, ESP-2. Coordenadas UTM (WGS84): 480934 E, 9501637 N.</p> <p>Durante la supervisión regular, el administrado presentó el registro fotográfico del muestreo de suelo y limpieza de las áreas impregnadas con petróleo crudo ubicadas en las locaciones de los pozos 13652 y 13657, sin embargo no acreditó la restauración de las áreas impregnadas con hidrocarburos mediante los resultados del monitoreo de suelo.</p>	<p>✓ Acta de Supervisión Directa 19 de mayo del 2017.</p> <p>✓ Vista fotográfica N° 1.1, 1.2, 2.1 y 2.2 del Registro Fotográfico (Anexo 2 del presente informe).</p>

35. Asimismo, el hecho detectado se sustentó en el registro fotográfico contenido en el Informe de Supervisión, que se muestra a continuación:

³⁸ Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017 N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.



Registro Fotográfico N° 1.1.
Suelo impregnado con hidrocarburos en un área aproximada de 6 m² en la zona donde se ubica el tanque de almacenamiento de petróleo crudo utilizado para las pruebas realizadas al pozo nuevo 13652.
Ubicación en Coordenadas UTM – WGS 84: 9503122N, 479861E.



Registro Fotográfico N° 2.1.
Suelo impregnado con hidrocarburos en un área aproximada de 10 m² en la zona donde se ubicada a 5 m. del tanque de almacenamiento de petróleo crudo utilizado para las pruebas realizadas al pozo nuevo 13652.
Ubicación en Coordenadas UTM – WGS 84: 9501637N, 480934E.

36. En ese sentido, la DFAI determinó que GMP no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos en áreas de aproximadamente 6 m² (coordenadas UTM WGS84: 479861 E; 9503122 N) y 10m² (coordenadas UTM WGS84: 480934 E; 9501637 N) del Lote IV, producto de los derrames o fugas de petróleo crudo ocurridos durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción correspondientes a los pozos 13652 y 13657.

Respecto a la vulneración del principio de impulso de oficio, verdad material y veracidad

37. En su recurso de apelación, el administrado señaló que, conforme con el principio de impulso de oficio, la carga de la prueba recae solamente en el OEFA, por lo que tiene el deber de acreditar la conducta infractora. Agregó que en la Resolución Directoral N° 367-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI declaró el archivo del procedimiento, ya que no quedó acreditado que los suelos impregnados con hidrocarburos, observados durante las actividades, sean consecuencia de derrames originados por la falta de mantenimiento de equipos.
38. Con ello en cuenta, el apelante concluyó que la determinación de responsabilidad por la conducta infractora vulneró los principios de veracidad y verdad material.
39. Al respecto, el principio de impulso de oficio recogido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁹ se dispone que las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o

³⁹

TUO 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:(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

40. Asimismo, conforme con el principio de verdad material establecido en el mismo instrumento legal⁴⁰, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
41. Del mismo modo, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴¹, el principio de presunción de veracidad, en virtud del cual se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados conforme a Ley, responden a la verdad de los hechos que aquellos afirman; presunción iuris tantum, pues admite prueba en contrario.
42. Ahora bien, cabe precisar que, si bien corresponde a la administración la carga de la prueba, a efectos de atribuirle a los administrados las infracciones que sirven de base para sancionarlos, ante la prueba de la comisión de la infracción, corresponde al administrado probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, tal como observa Nieto García, el cual señala lo siguiente, al hacer referencia a una jurisprudencia del Tribunal Supremo:

(...) Y, además, carga con la prueba de la falta de culpa al imputado ya que cuando distingue entre los hechos constitutivos de la infracción y hechos eximentes o extintivos, lo hace para gravar con la prueba de los primeros a la Administración, y con la de los segundos al presunto responsable: «por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que

⁴⁰

TUO 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:(...)

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

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

⁴¹

TUO 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:(...)

1.7. **Principio de presunción de veracidad.** - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

puedan resultar excluyentes de su responsabilidad».⁴²

43. En esa misma línea, Barrero Rodríguez señala lo siguiente:

(...) En conclusión, quien se oponga a la realidad de los hechos que han de servir de sustento a las decisiones de la Administración ha de correr con la prueba de esta circunstancia. (...)

En resumen, 'el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez (previamente habrá debido de hacerlo en el procedimiento administrativo) las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo' (...).⁴³

44. Ahora bien, en el presente caso, se advierte que la DFAI, en función a los hechos detectados en la Supervisión Regular 2017, los cuales han sido descritos en los considerandos 34 y 35 de la presente resolución, acreditó la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
45. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado, no se vulneraron los principios de impulso de oficio, verdad material y veracidad. Sobre ello, resulta oportuno indicar que, tomando en consideración la doctrina previamente citada, corresponde al administrado la carga probatoria para acreditar que no es responsable de los hechos imputados.
46. Cabe indicar también que, respecto a la Resolución Directoral N° 367-2015-OEFA/DFSAI del 23 de abril de 2015 correspondiente al Expediente N° 029-2015-DFSAI/PAS seguido contra Consorcio Terminales, se encuentra referida a un caso en concreto, el cual comprende otras circunstancias analizadas por la autoridad decisora en forma particular, por lo que no guarda relación con la conducta infractora materia de análisis. Con ello en cuenta, corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

Respecto a la vulneración al principio de causalidad

47. GMP indicó que: "(...) la implementación de medidas de prevención contempladas en el PAMA era de responsabilidad EXCLUSIVA de la empresa titular del instrumento, esto es, el anterior operador", por lo que la sanción respectiva por un incumplimiento al compromiso de un instrumento de gestión ambiental que no resulta aplicable a las operaciones del administrado constituye una vulneración al principio de causalidad.
48. Al respecto, corresponde señalar que la conducta infractora materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra referida a la falta de adopción de las medidas de prevención para evitar la generación de

⁴² Nieto GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. P. 344.

⁴³ Barrero RODRIGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Editorial Arazandi S.A. Navarra, 2006. Pp. 209, 210 y 211.

impactos ambientales negativos en áreas de aproximadamente 6 m² (coordenadas UTM WGS84: 479861 E; 9503122 N) y 10m² (coordenadas UTM WGS84: 480934 E; 9501637 N) del Lote IV, producto de los derrames o fugas de petróleo crudo ocurridos durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción correspondientes a los pozos 13652 y 13657, siendo que no se habría determinado responsabilidad administrativa de GMP por el incumplimiento de un instrumento de gestión ambiental.

49. A mayor abundamiento, esta sala considera oportuno precisar que las áreas afectadas fueron producto de derrames ocurridos durante la ejecución de procesos operativos llevados a cabo por el administrado, siendo que el mismo efectuaba las labores de operador del Lote IV, por lo que resulta ser responsable de los impactos ambientales negativos ocasionados.
50. Con ello en cuenta, esta sala es de la opinión que corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

Respecto a las medidas de prevención realizadas por el administrado

51. El recurrente señaló que los instructivos ERP-OP-O-022 "Transporte de Fluidos de Producción por Cisterna" y ii) GMP-OP-I-032 "Gasfitería en Equipos de Procesos fueron aprobados y utilizados con anterioridad a la visita de supervisión, por lo que: "(...) no se puede afirmar y menos imputar a GMP que no realizó ninguna medida de prevención a fin de evitar el derrame de hidrocarburos". Sobre ello, alegó que cuenta con registros de capacitación de los mencionados instructivos.
52. Asimismo, a efectos de acreditar que realizó todas las medidas de prevención necesarias para evitar cualquier situación contingente durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción, el administrado presentó documentación a fin de sustentar la ejecución de las mismas.
53. Sobre el particular, es oportuno señalar que, conforme con el Informe de Supervisión, los derrames y fugas de hidrocarburos ocurrieron durante las pruebas de producción realizadas una vez perforados los pozos 13652 y 13657, específicamente durante el traslado del tanque a otra locación y durante la operación de carga de la cisterna.
54. Asimismo, en el mencionado documento, la DS señaló que, entre las acciones necesarias que pudo ejecutar el administrado para prevenir la ocurrencia de derrame y liqueo de petróleo crudo, se encontraban la colocación de bandejas antiderrame, colocación de geomembrana, operación adecuada y mantenimiento estandarizado de las válvulas y tuberías de fluido instalados que se conecten a los tanques de almacenamiento de petróleo crudo.
55. Ahora bien, esta sala considera pertinente analizar los medios probatorios presentados por el administrado, con el fin de determinar si el administrado realizó las medidas de prevención correspondientes:

Documento	Contenido	Análisis
Capacitación del personal del Lote IV en el Instructivo EPR-OP-I-022 "Transporte de Fluidos de Producción por Cisternas" de fecha 15 de octubre de 2016 ⁴⁴	Presenta la lista de asistencia de la capacitación referida al Transporte de Fluidos de Producción por Cisterna del 15 de octubre de 2016.	Debe indicarse que la capacitación de 3 horas realizada en el Lote IV, si bien es una medida de prevención no resulta ser suficiente para evitar impactos ambientales, pues debe considerarse, entre otros factores, el tiempo de la capacitación a la ocurrencia de la emergencia ambiental, la disposición de instrumentos para poder manejar la emergencia ambiental, entre otros. Asimismo, se debe advertir que en el expediente no existe medio probatorio que acredite que los trabajadores que fueron capacitados, fueran los que participaron en el transporte de fluidos mediante cisternas el día de ocurrido el derrame. Del mismo modo, debe indicarse que, inclusive en el supuesto de que estos hayan participado, la medida no fue efectiva, porque se llegaron a producir impactos ambientales negativos.
Capacitación del personal de Lote IV en el Instructivo GMP-OP-I-032 "Gasfitería en Equipos de Proceso" de fecha 12 de octubre de 2016 ⁴⁵	Presenta la lista de asistencia de la capacitación referida a la Gasfitería en Equipo de Procesos.	Debe indicarse que la capacitación de 2 horas realizada en el Lote IV, si bien es una medida de prevención no resulta ser suficiente para evitar impactos ambientales, pues debe considerarse, entre otros factores, el tiempo de la capacitación a la ocurrencia de la emergencia ambiental, la disposición de instrumentos para poder manejar la emergencia ambiental, entre otros. Asimismo, debe indicarse que la capacitación no habría cumplido su fin como medida de prevención para el presente caso, toda vez que no se realizó el retiro de los fluidos contenidos en el tanque, los cuales fueron derramados posteriormente.
Reporte Diario de Actividades de Gasfitería correspondiente al Pozo 13652 del 6 de enero de 2017 ⁴⁶	Presenta el reporte diario de actividades de gasfitería del 6 de enero de 2017 realizado a las 9:00 horas en el pozo 13652	Se advierte que la zona afectada se detectó en la Supervisión Regular 2017, siendo esta cuatro (4) meses después del reporte presentado. Con ello, se advierte que dicho documento no acreditaría una medida de prevención para la conducta infractora materia de análisis.

⁴⁴ Folio 102.

⁴⁵ Folio 101.

⁴⁶ Folio 103.

Documento	Contenido	Análisis
Reporte Diario de Actividades de Gasfitería correspondiente al Pozo 13657 del 31 de enero de 2017 ⁴⁷	Presenta el reporte diario de actividades de gasfitería del 31 de enero de 2017 realizado a las 13:45 horas en el pozo 13657	Se advierte que la zona afectada se detectó en la Supervisión Regular 2017, siendo esta cuatro (4) meses después del reporte presentado. Con ello, se advierte que dicho documento no acreditaría una medida de prevención para la conducta infractora materia de análisis.
Instructivo ERP-OP-I-022 "Transporte de Fluidos de Producción por Cisternas" ⁴⁸	Documento orientado a describir la metodología para realizar los transportes de fluidos de producción a través de cisternas, de tal manera de prevenir accidentes, enfermedades profesionales e impactos ambientales significativos derivados de dicha actividad, optimizando los tiempos de operación.	De la revisión del documento se advierte que alcanza a las actividades de transporte de fluido que corresponde a la operación dentro de los lotes I, V y PGT, siendo que no comprende las actividades comprendidas en el Lote IV. Del mismo modo, corresponde precisar que la presentación de dicho instructivo no acredita la ejecución de actividades de prevención, pues solo presenta el listado de actividades.
Instructivo GMP-OP-I-032 "Gasfitería en Equipos de Proceso" ⁴⁹	Documento orientado a garantizar la óptima recuperación de fluidos y residuos del proceso productivo contenido en los equipos, sin generar impactos ambientales y/o daños a la seguridad del personal e instalaciones.	De la revisión del documento se advierte que alcanza a los lotes I y V, siendo que no comprende las actividades desarrolladas en el Lote IV. Del mismo modo, corresponde precisar que la presentación de dicho instructivo no acredita la ejecución de actividades de prevención, pues solo presenta el listado de actividades.
Inspección de Cisterna del 2 de febrero de 2017, mediante los Anexos 1/2/3, de acuerdo con el Instructivo de Transporte de Fluidos de Producción por Cisterna ERP-OP-I-022 ⁵⁰	Documento que presenta inspección del tractor, cisterna y bombas correspondiente al pozo 13657, así como anexo de equipos y herramientas, materiales e insumos.	Durante la Supervisión Regular 2017, se advirtió que a 5 m. del tanque de almacenamiento de petróleo crudo utilizado para las pruebas realizadas al pozo nuevo 13657, se observó suelo impregnado con hidrocarburos debido al derrame producido durante la operación de carga a cisterna. Ahora bien, el documento presentado corresponde a una inspección realizada tres (3) meses de manera anterior a la ocurrencia del mismo, por lo que no acreditaría relación alguna con el evento ocurrido. Del mismo modo, se debe indicar que el registro de inspección no contempla el contar con bandejas antiderrame, las cuales tienen como finalidad evitar la llegada del hidrocarburo al

⁴⁷ Folio 104.

⁴⁸ Folios 94 a 100. Cabe señalar que dicho documento también se presenta en los folios 111 a 117.

⁴⁹ Folio 93. Cabe señalar que dicho documento también se presenta en el folio 124.

⁵⁰ Folios 118 a 120.

Documento	Contenido	Análisis
		suelo en caso de ocurrencia de algún derrame. Con ello, se advierte que dicho documento no acreditaría una medida de prevención para la conducta infractora materia de análisis.
Inspección de Cisterna del 10 de enero de 2017, mediante los Anexos 1/2/3 de acuerdo con el Instructivo de Transportes de Fluidos de Producción por Cisterna ERP-OP-I-022 ⁵¹	Documento que presenta inspección del tractor, cisterna y bombas correspondiente al pozo 13652, así como anexo de equipos y herramientas, materiales e insumos.	Durante la Supervisión Regular 2017, se advirtió que en la zona donde se ubicó el tanque de almacenamiento de petróleo crudo utilizado para las pruebas realizadas al pozo nuevo 13652, se observó suelo impregnado con hidrocarburo, debido al derrame producido por el traslado del tanque a otra locación. Ahora bien, el documento presentado corresponde a una inspección realizada cuatro (4) meses de manera anterior a la ocurrencia del mismo, por lo que no acreditaría relación alguna con el evento ocurrido. Sin perjuicio de ello, se debe indicar que el referido registro de inspección no contempla la inspección del tanque, por lo que lo señalado por el administrado no encuentra sustento. Con ello, se advierte que dicho documento no acreditaría una medida de prevención para la conducta infractora materia de análisis.
Evidencias fotográficas del estado actual de los Pozos 13652 y 13657 y su locación, mediante la cual se evidencia que actualmente son productivos y que toda la locación se mantiene en buen estado ⁵²	Fotografías de los pozos 13652 y 13657 correspondientes al 24 de agosto de 2018.	Se advierte que las fotografías presentan fechas posteriores a la detección de la conducta infractora materia de análisis, por lo que no acredita las acciones de prevención realizadas por el administrado.

Elaboración: TFA.

56. En ese sentido, de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se advierte que el administrado no acreditó la adopción de medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos en áreas de aproximadamente 6 m² (coordenadas UTM WGS84: 479861 E; 9503122 N) y 10 m² (coordenadas UTM WGS84: 480934 E; 9501637 N) del Lote IV, producto de los derrames o fugas de petróleo crudo ocurridos durante la ejecución de los procesos operativos de las pruebas de producción correspondientes a los pozos 13652 y 13657. Con ello en cuenta, corresponde desestimar los argumentos puestos por el administrado en dicho extremo.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización

⁵¹ Folios 121 a 123.

⁵² Folios 125 a 126.

Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1735-2018-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; 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, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

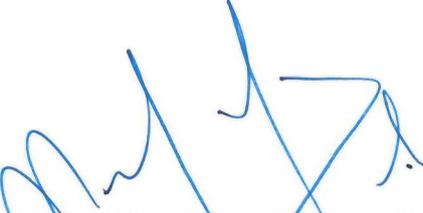


.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental





.....
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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 306-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene veinticuatro (24) páginas.