



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 364-2018-OEFA/DFAI

Expediente N° 597-2016-OEFA/DFSAI/PAS

**EXPEDIENTE N°** : 597-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : PETROBRAS ENERGÍA PERÚ S.A. (AHORA, CNPC PERÚ S.A.)<sup>1</sup>  
**UNIDAD PRODUCTIVA** : LOTE X  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE EL ALTO, PROVINCIA DE TALARA, DEPARTAMENTO DE PIURA  
**SECTOR** : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
**MATERIA** : RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Lima, 28 FEB. 2018

**VISTOS:** la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre del 2017 (en lo sucesivo, **la Resolución Directoral**) y el escrito del 15 de enero del 2018 (en lo sucesivo, **el recurso de reconsideración**) presentado por Petrobras Energía Perú S.A. (en lo sucesivo, **Petrobras**); y,

## CONSIDERANDO:

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI<sup>2</sup> emitida el 18 de diciembre del 2017 y notificada el 20 de diciembre del 2017, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, **la autoridad decisora**)<sup>3</sup> del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, **OEFA**) declaró la responsabilidad administrativa de Petrobras al haberse acreditado que:

- Incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber ejecutado el adecuado mantenimiento de la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en el Lote X, a fin de prevenir posibles derrames o fugas de fluidos de producción al ambiente. Dicha conducta se encuentra tipificada en los Numerales 2.1. y 2.2. de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

2. El 15 de enero del 2018, Petrobras interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral<sup>4</sup>.

### II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

**II.1 Determinar si es procedente el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral**

<sup>1</sup> Toda referencia realizada a Petrobras Energía Perú S.A. deberá entenderse realizado a CNPC S.A.

<sup>2</sup> Folios del 97 al 107 del Expediente.

<sup>3</sup> Actualmente, la autoridad instructora del PAS es la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, y la autoridad decisora es dicha Dirección, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.

<sup>4</sup> Folios del 109 al 208 del Expediente.



3. De acuerdo al numeral 216.2 del Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**)<sup>5</sup>, los administrados cuentan con un plazo de quince (15) días hábiles perentorios para interponer recursos impugnativos contra el acto administrativo que consideran causa agravio.
4. El Artículo 217° del TUO de la LPAG<sup>6</sup>, establece que el recurso de reconsideración debe ser interpuesto ante el mismo órgano que dictó el acto materia de impugnación y además, debe ser sustentado en nueva prueba.
5. En el presente caso, Petrobras presentó su recurso de reconsideración el 15 de enero del 2018, esto es, dentro del plazo legal.
6. Asimismo, el administrado presentó los siguientes medios probatorios<sup>7</sup>:
  - Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995 (anexo 3 del recurso de reconsideración)<sup>8</sup>.
  - Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 353-2015-OS/GFHL del 20 de febrero del 2015 (anexo 4 del recurso de reconsideración)<sup>9</sup>, emitida por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en lo sucesivo, **OSINERGMIN**).
  - Plan de Gestión de Líneas de Flujo: documento N° 027-2008-IDP-EQ-IN-M-01 del 20 de agosto del 2008 (anexo 5 del recurso de reconsideración)<sup>10</sup>.
  - Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección del Lote X aprobado el 26 de octubre del 2017 (anexo 6 del recurso de reconsideración)<sup>11</sup>.
7. Las pruebas antes mencionadas no obraban en el expediente, razón por la cual constituyen nuevas pruebas. Por consiguiente, se evaluará si desvirtúan la conducta infractora.

<sup>5</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

*"Artículo 216°.- Recursos administrativos*

*(...)*

*216.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, (...)"*.

<sup>6</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

*"Artículo 217°.- Recurso de reconsideración*

*El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación"*.

<sup>7</sup> Cabe precisar que, en su recurso de reconsideración, el administrado presentó copia del documento nacional de identidad de su representante legal (anexo 1) y copia del poder de representación otorgado a dicho representante (anexo 2). En la presente Resolución, dichos documentos no son evaluados como medios probatorios nuevos, en tanto sustentan la representación legal otorgada por el administrado a quien suscribe el recurso de reconsideración, y no argumentos referidos al hecho imputado materia del presente PAS.

<sup>8</sup> Folios del 125 al 127 del Expediente.

<sup>9</sup> Folios del 128 al 139 del Expediente.

<sup>10</sup> Folios del 142 al 153 del Expediente.

<sup>11</sup> Folios del 155 al 208 del Expediente.



## II.2. Determinar si las nuevas pruebas aportadas desvirtúan la conducta infractora

8. A continuación, se analizarán los argumentos del recurso de reconsideración presentado por Petrobras.

### II.2.1. Análisis del recurso de Reconsideración

#### II.2.1.1 Única conducta infractora: Petrobras incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber ejecutado el adecuado mantenimiento de la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en el Lote X, a fin de prevenir posibles derrames o fugas de fluidos de producción al ambiente.

- a) Medios probatorios ofrecidos para sustentar una presunta vulneración del principio de non bis in ídem y para desvirtuar la competencia del OEFA en la determinación de responsabilidad administrativa en el presente PAS

9. Petrobras afirmó que el OSINERGMIN inició un procedimiento administrativo sancionador contra Petrobras por el mismo derrame que es materia del presente PAS, sancionando a dicha empresa mediante Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 353-2015-OS/GFHL del 20 de febrero del 2015, la cual presentó como anexo 4 del recurso de reconsideración<sup>12</sup>. Por ello, afirmó que el OEFA infringió el principio de *non bis in ídem* y se apartó de sus competencias al determinar responsabilidad administrativa en una materia técnica cuya competencia corresponde al OSINERGMIN.

a.1) Presunta vulneración al principio de non bis in ídem

10. El Numeral 11 del Artículo 246° del TUO de la LPAG<sup>13</sup> establece el principio de *non bis in ídem*, según el cual no se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho e identidad causal o fundamento.

11. La aplicación de esta garantía requiere la acreditación de tres presupuestos. En primer lugar, la identidad subjetiva, que consiste en que la doble imputación sea dirigida frente al mismo administrado. En segundo lugar, la identidad objetiva, esto es, que los hechos constitutivos del supuesto infractor sean iguales a los que fueron materia de análisis en un procedimiento previo. El tercer presupuesto es la identidad causal o fundamento, de acuerdo al cual debe existir coincidencia entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas<sup>14</sup>.



<sup>12</sup> Folios del 128 al 139 del Expediente.

<sup>13</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)

11. **Non bis in ídem.**- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

<sup>14</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana. En: *Advocatus*. N 13, 2005. p. 250.



12. Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de *non bis in ídem* presenta una doble configuración: material y procesal. Respecto al primer aspecto, se prohíbe sancionar dos o más veces a una persona por una misma infracción; y, tratándose del segundo aspecto, se proscribe que un mismo hecho pueda ser objeto de dos procesos distintos<sup>15</sup>.
13. De acuerdo a lo señalado previamente, se procede a analizar si en el presente caso existe la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento entre el PAS correspondiente al Expediente N° 201400095500 seguido ante el OSINERGMIN y el Expediente N° 597-2016-OEFA/DFSAI/PAS seguido ante el OEFA:

**Cuadro comparativo entre los dos (2) PAS seguidos contra el administrado**

Presupuestos	Expediente N° 201400095500 seguido ante el OSINERGMIN	Expediente N° 597-2016-OEFA/DFSAI/PAS seguido ante el OEFA	Identidad
<b>Sujetos</b>	Petrobras Energía Perú S.A. (ahora, CNPC S.A.).	Petrobras Energía Perú S.A. (ahora, CNPC S.A.).	Si
<b>Hechos</b>	No mantener en buen estado la línea de prueba de 2 3/8" del Manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11.	Incumplir el compromiso establecido en su PAMA al no haber ejecutado el adecuado mantenimiento de la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en el Lote X, a fin de prevenir posibles derrames o fugas de fluidos de producción al ambiente.	No
<b>Norma sustantiva incumplida</b>			
<b>Identidad causal o Fundamentos</b>	Artículo 217° del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2004-EM <sup>16</sup> .	Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM <sup>17</sup> .	No

<sup>15</sup> Numeral 19 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC:  
"19. El principio de *non bis in ídem* tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:

a. **En su formulación material**, el enunciado según el cual, "nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho", expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.  
(...)

b. **En su vertiente procesal**, tal principio significa que "nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos", es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo).  
(...)"

<sup>16</sup> Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2004-EM.

**"Artículo 217°.- Mantenimiento de las Instalaciones de Producción**

Las instalaciones de Producción activas serán mantenidas en buen estado, evitando fugas o escapes de los fluidos producidos. Las tuberías y equipos deben estar pintados y señalizados de forma que permitan identificar el tipo de fluido. En su mantenimiento, la limpieza debe ser permanente y las hierbas deberán ser eliminadas, así como los residuos inflamables (papeles, madera, trapos, etc.). Las Instalaciones de Producción inactivas serán retiradas, restaurándose el área que estuvo ocupada".

<sup>17</sup> Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

**"Artículo 9°.-** Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente".



Norma tipificadora	
Numeral 2.12.9. de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de Hidrocarburos, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 271-2012-OS/CD <sup>18</sup> .	Numeral 2.1 y 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>40</sup> .

Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA

14. Del cuadro anterior, se concluye que, efectivamente ambos PAS fueron iniciados contra Petrobras, en torno al derrame de fluidos de producción ocurrido el 5 de julio del 2014 en la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en el Lote X.
15. No obstante, la conducta de no mantener en buen estado dicha línea de prueba es incumplimiento a una norma de seguridad, cuya fiscalización es competencia del OSINERGMIN; mientras que la conducta de incumplir el compromiso asumido en el PAMA al no haber realizado el adecuado mantenimiento a dicha línea de prueba es incumplimiento a una norma ambiental, cuya fiscalización se encuentra a cargo del OEFA. En ese sentido, las normas tipificadoras atribuidas a cada una de las infracciones también son distintas.

Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

**"Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto**

*Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental."*

<sup>18</sup>

Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de Hidrocarburos, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 271-2012-OS/CD.

Rubro	Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
	<b>Técnicas y/o Seguridad</b>			
	<b>2.12. Incumplimiento de las normas sobre pruebas, inspección, mantenimiento reparación y/o destrucción, Estudio de Riesgos, Análisis de Seguridad y Sistemas de Integridad de Ductos</b>			
2	2.12.9 En instalaciones de exploración y explotación	(...) Artículos 92°, 122°, 125°, 139°, 141°, 171°, 217°, 249°, 254°, 273°, 280° y 281° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. (...)	Hasta 300 UIT	Suspensión Temporal de Actividades

<sup>40</sup>

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Infracción (supuesto de hecho del tipo infractor)	Base Legal Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción No Monetaria	Sanción Monetaria
<b>2 DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>				
2.1 Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	-	De 5 a 500 UIT
2.2 Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	-	De 10 a 1000 UIT



16. Por lo expuesto, en el presente caso no se ha infringido el principio de *non bis in idem*, al tratarse de conductas distintas y fundamentos jurídicos distintos, por lo que la sanción (multa) impuesta a Petrobras en el Expediente N° 201400095500 seguido ante el OSINERGMIN no enerva la determinación de responsabilidad administrativa en el presente PAS. Por ello, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
- a.2) La competencia del OEFA en la determinación de responsabilidad administrativa en el presente PAS
17. Petrobras afirmó que la autoridad decisora incurrió en contradicciones al afirmar que el hecho imputado consiste en no haber realizado el adecuado mantenimiento de la línea de prueba del manifold del campo N° 4 de la Batería Órganos – 11 del Lote X, lo cual es fiscalizable en tanto constituye un incumplimiento a compromisos ambientales contenidos en un instrumento de gestión ambiental. En ese sentido, agregó que el OEFA no solo vulneró el principio de *non bis in idem*, sino que transgredió sus competencias, al sancionar una materia netamente técnica (mantenimiento de instalaciones) que es competencia exclusiva del OSINERGMIN.
18. Al respecto, cabe señalar que el Artículo 1° del RPAAH<sup>19</sup> establece que el objeto del referido reglamento es establecer las normas y disposiciones para regular, en el territorio nacional, la gestión ambiental de las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento, y distribución de hidrocarburos, durante su ciclo de vida, con el fin primordial de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los impactos ambientales negativos derivados de tales actividades.
19. El Artículo 2° del citado reglamento<sup>20</sup> señala que el mismo es de aplicación para todas las personas naturales y jurídicas titulares de contratos, así como de concesiones y autorizaciones para el desarrollo de actividades de hidrocarburos dentro del territorio nacional. En ese sentido, por tratarse de un operador que desarrolla actividades de hidrocarburos en el Lote X, Petrobras está obligado al cumplimiento inexcusable del RPAAH.
20. Dentro de las disposiciones de dicho cuerpo normativo, se encuentra el Artículo 9° del RPAAH, referido al cumplimiento obligatorio de los instrumentos de gestión ambiental, posteriormente a su aprobación por la autoridad competente.



<sup>19</sup> Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

"Artículo 1°.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas y disposiciones para regular en el territorio nacional la Gestión Ambiental de las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento, y distribución de Hidrocarburos, durante su ciclo de vida, con el fin primordial de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los Impactos Ambientales negativos derivados de tales actividades, para propender al desarrollo sostenible y de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental establecido en la Constitución Política, la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, la Ley N° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2005-EM, de fecha 14 de octubre de 2005 y las demás disposiciones legales pertinentes; así como sus modificatorias o sustitutorias".

<sup>20</sup> Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

"Artículo 2°.- El presente Reglamento es de aplicación para todas las personas naturales y jurídicas Titulares de Contratos definidos en el artículo 10 de la Ley N° 26221, así como de Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de Actividades de Hidrocarburos dentro del territorio nacional".



21. De lo antes mencionado se desprende que Petrobras se encuentra obligado a cumplir con todas las disposiciones establecidas en el RPAAH, entre las cuales figura el Artículo 9°, cuya finalidad es hacer cumplir los instrumentos de gestión ambiental, en tanto contienen compromisos que consisten en medidas previstas para contrarrestar los impactos que el desarrollo de la actividad de hidrocarburos ocasione en un medio geográfico específico, los cuales fueron asumidos por el propio administrado y aprobados por la autoridad competente. Para la fiscalización y eventual sanción de dicha obligación es competente el OEFA, en virtud de la transferencia de funciones del OSINERGMIN al OEFA<sup>21</sup>.
22. En torno a ello, es preciso señalar que el referido hecho imputado es fiscalizable por el OEFA en tanto es un presunto incumplimiento a compromisos ambientales contenidos en un instrumento de gestión ambiental (PAMA), y tienen por finalidad garantizar la tutela del bien jurídico de protección al ambiente. Por ello, el OEFA no puede dejar de fiscalizar obligaciones ambientales que se encuentren bajo su ámbito de competencia, sin que exista requisito legal de validez alguno que exija confirmación por parte de OSINERGMIN respecto de los actos administrativos emitidos por el OEFA. Por ello, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
23. A mayor abundamiento, cabe mencionar que, a través del Decreto Supremo N° 088-2013-PCM se establecieron las funciones del OSINERGMIN en las actividades de los sectores energía y minería, referidas a los aspectos de seguridad de la infraestructura, las instalaciones y la gestión de seguridad de las operaciones; y, cuando corresponda, a la calidad. Dicha norma asigna un sustento normativo a cada una de las dieciocho (18) funciones de competencia del OSINERGMIN; en ninguna de las cuales figura el RPAAH en su calidad de norma de protección ambiental.

b) Medios probatorios ofrecidos para desvirtuar el compromiso establecido en el PAMA

24. Petrobras señaló que el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote X (en lo sucesivo, **PAMA**) no fue aprobado mediante el Oficio N° 3555-1999-EM/DGH del 16 de setiembre de 1999 como señaló la Resolución Directoral, sino mediante el Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, el cual presentó como sustento<sup>22</sup>. En tal sentido, concluyó que el compromiso ambiental cuyo incumplimiento se imputó en el presente PAS carece de sustento.

25. Al respecto, cabe precisar que, si bien el PAMA fue aprobado mediante el Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, el compromiso contenido en él ha sido citado íntegramente en el presente PAS<sup>23</sup>, por lo que el sentido de la



<sup>21</sup> A partir del 4 de marzo de 2011, el OEFA asumió las competencias en materia de fiscalización y sanción ambiental de hidrocarburos provenientes del OSINERGMIN, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD.

<sup>22</sup> Folios 18 y 19 del Expediente.

<sup>23</sup> Es preciso indicar que, el compromiso del PAMA, aprobado mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, fue citado en el Informe Técnico Acusatorio N° 1177-2016-OEFA/DS (folio 3-reverso del Expediente), la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA-DFSAI/SDI (folio 14 del Expediente), el Informe Final de Instrucción N° 982-2017-OEFA/DFSAI/SDI (folio 46-reverso del Expediente) y la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI (folio 98-reverso del Expediente), cuyo texto es el siguiente:

**"Capítulo V. Excepciones e Impactos**  
**A. Políticas y Prácticas Ambientales de la Empresa**  
**1. Plan Maestro de Mantenimiento**  
(...)



Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI no se ve afectado, habiéndose respetado el derecho de defensa del administrado, por lo que corresponde desestimar lo señalado por el administrado.

26. Por otro lado, Petrobras afirmó que el PAMA no menciona de forma específica el tipo de mantenimiento destinado a líneas o tuberías, sino que únicamente se refiere a un mantenimiento “de todas las instalaciones, equipos, maquinaria y accesorios con el objeto de prevenir la ocurrencia de derrames”.
27. Al respecto, conforme a lo señalado en la presente Resolución, la obligación establecida en el Artículo 9° del RPAAH exige a los titulares de actividades de hidrocarburos cumplir con los compromisos establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental aprobados.
28. En ese contexto, cabe precisar que, el PAMA establece expresamente que el compromiso de medidas preventivas ante derrames<sup>24</sup> abarca la totalidad de instalaciones y equipos de acuerdo a su Plan Maestro de Mantenimiento<sup>25</sup>. En tal sentido, el compromiso es claro y preciso en su contenido, ya que, al establecer medidas preventivas de derrames con alcance general para la totalidad de instalaciones y equipos del Lote X, la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en la que ocurrió el derrame del 5 de julio del 2014 se encuentra incluida en dicha obligación de mantenimiento.
29. Por ello, si bien se establece de forma general el mantenimiento a la totalidad de instalaciones y equipos en el Lote X, ello abre la posibilidad a que el administrado implemente diversas medidas preventivas ante posibles derrames, tales como uso de inhibidores de corrosión, recorridos de líneas, reparación de fugas y reemplazo de líneas corroídas, entre otros, siempre que cumpla la finalidad de evitar daños en las instalaciones que puedan generar fugas<sup>26</sup> o derrames de hidrocarburos, y

Para las operaciones del Lote X, (...) cuenta con un Plan Maestro de Mantenimiento para todas sus instalaciones y equipos.

(...).

#### Capítulo VIII. Plan de Contingencias

##### A. Plan de Contingencias para Derrames de Petróleo

(...) la mejor manera de controlar los derrames es evitar que estos ocurran, para lo cual, se debe mantener un plan sostenido de capacitación y prácticas de entrenamiento. Asimismo, la prevención de derrames dependerá del buen diseño de las operaciones y principalmente el mantenimiento de los equipos”.

(El énfasis ha sido agregado).

Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote X, aprobado con Oficio N° 3555-99EM/DGH del 16 de setiembre de 1999. Capítulo V: Excepciones e Impactos, A) Políticas y Prácticas Ambientales de la Empresa, p. 50; y Capítulo VIII: Plan de Contingencias, A) Plan de Contingencias para Derrames de Petróleo, p. 94.

#### “Capítulo V. Excepciones e Impactos

##### A. Políticas y Prácticas Ambientales de la Empresa

###### 1. Plan Maestro de Mantenimiento

Las principales causas de deterioro ambiental durante la ejecución de un proyecto u operación industrial, es la falta de mantenimiento de equipos, que por no ser atendidos oportunamente con mantenimiento preventivo/predictivo, se hacen cada vez menos eficientes y tienden a emitir mayor volumen de contaminantes hacia el ambiente.

Para las operaciones del Lote X, (...) cuenta con un Plan Maestro de Mantenimiento para todas sus instalaciones y equipos, y que a la fecha no se ha ejecutado en su totalidad, debido principalmente a limitaciones económicas impuestas por políticas de austeridad.

Esta situación ha dado lugar a que una parte de sus instalaciones y procesos hayan devenido en obsolescencia y sean focos significativos de emisión de contaminantes.”

26

Fuga: salida accidental de gas o líquido por un orificio o una abertura producida en su contenedor. Fuente: Diccionario de la lengua española. Última revisión: 04 de agosto del 2017. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=IZBMChC>





en consecuencia generar impactos<sup>27</sup> en componentes ambientales<sup>28</sup>. Ello no fue implementado en el presente caso por el administrado, por lo que corresponde desestimar sus argumentos en este extremo.

c) Medios probatorios ofrecidos para acreditar la realización de mantenimiento preventivo en la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en el Lote X

30. Petrobras afirmó que el carácter inevitable de la corrosión y la complejidad de las instalaciones del Lote X (aproximadamente 2000 km de líneas de flujo y 500 km de ductos), hacen que exista una alta probabilidad de ocurrencia de una falla. Por ello, agregó que la presencia de una falla no es suficiente para sustentar que Petrobras incumple con sus compromisos ambientales de realizar mantenimiento a sus instalaciones.
31. Para sustentar lo indicado<sup>29</sup>, afirmó que sí cuenta con los planes de mantenimiento correspondientes a las líneas de flujo, y que ha venido realizando sus actividades de mantenimiento desde el año 2008, conforme al documento N° 027-2008-IDP-EQ-IN-M-01 denominado "Plan de Gestión de Líneas de Flujo"<sup>30</sup> del 20 de agosto del 2008, el cual se basa en un programa anual de patrullaje para realizar acciones de reemplazo programadas y de emergencia (anexo 5 del recurso de reconsideración). Dicho documento fue actualizado mediante el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección" actualizado al 26 de octubre del 2017<sup>31</sup>, mediante el cual actualizó su Plan de Gestión de Líneas de Flujo (anexo 6 del recurso de reconsideración)<sup>32</sup>.
32. Respecto a la corrosión, cabe precisar que es un proceso de destrucción lento y progresivo ocasionado por la acción de un agente externo (aire, agua-humedad, salinidad, entre otros), el cual afecta la integridad de los metales<sup>33</sup>. En ese contexto, debe entenderse por "prevención" a la preparación y disposición anticipada para evitar un riesgo<sup>34</sup>, y por "riesgo" a la proximidad de ocurrencia de un daño<sup>35</sup>. Por ello, para prevenir los efectos de la corrosión, es necesario realizar



Alteración de la calidad del ambiente. Fuente: A. Garmendia Salvador; A. Salvador Alcaide; C. Crespo Sánchez y L. Garmendia Salvador. *Evaluación de Impacto Ambiental*, p. 17, Madrid, 2005.

<sup>28</sup> ECOPETROL S.A. Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias, prevención. La experiencia de Colombia. Colombia, p. 571. Última revisión: 05 de febrero del 2017. Disponible en: <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>

<sup>29</sup> Preliminarmente, afirmó que las líneas de prueba y de líneas de totales de los manifolds de campo pertenecen a las líneas de flujo.

<sup>30</sup> Dicho documento fue presentado por el administrado al OSINERGMIN mediante la Carta N° PEP-GG-273-08 del 3 de noviembre del 2008. Ver folios 116 y 142 del Expediente.

<sup>31</sup> Petrobras afirmó que desarrolló planes de mantenimiento en los siguientes documentos: (i) Manual de Operación y Mantenimiento de Ductos, y (ii) Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección. Sin embargo, únicamente adjuntó el segundo de ellos. Ver folio 116 del Expediente.

<sup>32</sup> Dicho documento de actualización fue presentado por el administrado al OSINERGMIN mediante Carta N° CNPC-VPLX-OP-602-2017 del 3 de octubre del 2017. Ver folios 116 y 155 del Expediente.

<sup>33</sup> CUESTA FERNANDEZ, Francisco Luis. *Análisis del fenómeno de la corrosión en materiales de uso técnico: metales - Procedimientos de protección*. España, 2009, p. 4.

<sup>34</sup> Fuente: Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=prevenci%C3%B3n> [Última revisión: 4 de agosto del 2017].

<sup>35</sup> Fuente: Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=WT8tAMI> [Última revisión: 4 de agosto del 2017].



el mantenimiento de maquinaria y equipos en intervalos regulares programados, lo cual garantiza el buen estado durante su vida útil, y minimiza la probabilidad de ocurrencia de accidentes o fallas, y los consecuentes impactos ambientales negativos.

33. Por ello, el administrado debió implementar medidas preventivas con la finalidad de reducir los efectos de la corrosión en la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en la que ocurrió el derrame del 5 de julio del 2014, con una periodicidad que permita detectar oportunamente defectos, y corregirlos para evitar derrames. Por ello, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
34. Respecto al "Plan de Gestión de Líneas de Flujo" de agosto 2008, cabe precisar que se trata de un informe que ubica el referido Plan dentro del Sistema Integrado de Gestión desarrollado por Petrobras en el Lote X, el cual incluye las acciones de inspección visual periódica y atención a la rotura, reemplazo programa de tuberías en mal estado previamente detectadas. Asimismo, muestra los resultados obtenidos entre los años 2001 y 2008, concluyendo que se logró reducir las pérdidas por producción diferida para Petrobras y los impactos al ambiente, por lo que el sistema de mantenimiento de líneas de flujo era en ese momento satisfactorio.
35. Al respecto, cabe precisar que, si bien dicho documento presenta conclusiones positivas actualizadas al año 2008 respecto a los resultados del mantenimiento, no contiene medios probatorios que acrediten la efectiva realización de acciones de mantenimiento a la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en la que ocurrió el derrame del 5 de julio del 2014, en cumplimiento de su PAMA.
36. Sin perjuicio de lo señalado, considerando que el compromiso establecido en el PAMA establece que "la mejor manera de controlar los derrames es evitar que estos ocurran" y que "la prevención de derrames dependerá (...) principalmente el mantenimiento de los equipos", se concluye que el mantenimiento de instalaciones solamente cumplirá su finalidad de prevenir derrames cuando detecte anomalías con la debida anticipación.
37. En tal sentido, esta Dirección considera que el tiempo transcurrido desde la emisión de los referidos resultados (2008) hasta el momento del derrame (2014), es decir, más de seis (6) años, no acredita que se hayan realizado acciones con una anticipación que permita prevenir el derrame ocurrido el 5 de julio del 2014. Por ello, corresponde desestimar el "Plan de Gestión de Líneas de Flujo" actualizado a agosto del 2008 presentado por el administrado.
38. Respecto al Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección actualizado al 26 de octubre del 2017, dentro del cual se actualizó el Plan de Gestión de Líneas de Flujo, cabe precisar que tiene como objetivo describir las consideraciones a tomar en cuenta para operar y mantener el sistema de recolección e inyección durante la operación del Lote X. Asimismo, busca definir especificaciones técnicas, estándares y requerimientos para guiar eficientemente al personal a cargo.





39. Al respecto, de la revisión del referido documento, se observa que realiza un desarrollo eminentemente descriptivo de las acciones que integran el mantenimiento de líneas de flujo en el Lote X, remitiéndose en repetidas ocasiones al Plan de Gestión de Líneas de Flujo del 2008. Por ello, no acredita la efectiva realización de acciones de mantenimiento a la línea de prueba en la que ocurrió el derrame del 5 de julio del 2014, en cumplimiento de su PAMA.
40. Cabe precisar que, el Anexo II de dicho documento contiene extractos del "Contrato N° 15095-CTX-A, Servicio de Operación del Sistema de Producción de Petróleo del Lote X" suscrito el 20 de mayo del 2016 con la empresa Stork Perú S.A.C.<sup>36</sup>, y el documento denominado "Control de Recorrido de Líneas de Flujo 2016 - 2017" actualizado al 3 de febrero del 2017.
41. Al respecto, cabe precisar que las inspecciones visuales son un método de inspección directa (en campo) que permite localizar y dimensionar defectos externos (picaduras, abolladuras, fugas, deformaciones, pliegues, defectos de recubrimiento), y detectar invasiones (sustracción de postes, mangas, entre otros)<sup>37</sup>.
42. En tal sentido, las inspecciones visuales (patrullaje) tienen una finalidad preventiva de posibles derrames esencialmente exterior y por ende incompleta, en tanto no detecta defectos internos en las líneas de flujo para determinar de forma anticipada su eventual ocurrencia.
43. Por ello, si bien el documento denominado "Control de Recorrido de Líneas de Flujo 2016 - 2017" acredita la realización de inspecciones visuales durante el año 2016, estas son insuficientes para prevenir derrames de hidrocarburos. Sin perjuicio de ello, dichas inspecciones fueron realizadas en el año 2016, es decir, dos (2) años después del derrame materia de análisis, por lo que no pudieron haberlo prevenido. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

En uso de las facultades conferidas en los Literales e) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM y de lo dispuesto en el artículo 6° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar infundado el recurso de Reconsideración interpuesto por **Petrobras Energía Perú S.A. (ahora, CNPC S.A.)** contra la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre del 2017, de acuerdo a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**Artículo 2°.-** Informar a **Petrobras Energía Perú S.A. (ahora, CNPC S.A.)** que contra lo resuelto en la presente Resolución es posible la interposición del recurso de apelación

<sup>36</sup> Dicho argumento fue reiterado en los descargos a la RSD y en los descargos al IFI. Ver folios 24, 31 y 32, y folio 62 del Expediente.

<sup>37</sup> HERNANDEZ GALVÁN, Beatriz. *Administración de la Integridad en sistemas de transporte de hidrocarburos*. Tesis para obtener el grado de Master en Geociencias y Administración de Recursos Naturales en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura. México: Instituto Politécnico Nacional, 2010, p. 49.



ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS y en el Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese.

Eduardo Melgar Córdova  
Director (e) de Fiscalización y Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

CTG/ YGP/fro-bac