



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

RESOLUCIÓN N° 269-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2204-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 400-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 400-2018-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC PERÚ S.A. por incumplir el compromiso asumido en el Estudio Ambiental del Lote X, debido a que excedió el Límite de intervención en la locación EXBAT-606, respecto al parámetro hidrocarburos totales de petróleo (TPH), sin realizar el saneamiento de dichas áreas, conforme a su compromiso ambiental; conducta que infringe el artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, el artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - Ley N° 27446, y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Lima, 19 de setiembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. CNPC PERÚ S.A.¹ (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura.
2. Mediante Oficio N° 3555-99-EM/DGH, del 16 de setiembre de 1999, la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

(en adelante, **Minem**) aprobó el Estudio Ambiental del Lote X (en adelante, **Estudio Ambiental**) a favor de CNPC.

3. Del 11 al 15 de julio de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial en el Lote X (en adelante, **Supervisión Especial 2016**), con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de CNPC, conforme se desprende del Acta s/n del 11 de julio de 2016² (en adelante, **Acta de Supervisión**), Informe de Supervisión N° 5145-2016-OEFA/DS-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. En base al Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁴ del 28 de agosto de 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra CNPC.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC⁵, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1380-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁶ del 14 de diciembre de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción⁷.
6. Posteriormente, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 400-2018-OEFA/DFAI⁸ del 28 de febrero de 2018, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁹, conforme se muestra a continuación:

² Folios 173 al 175.

³ Contenido en disco compacto que obra en folio 5.

⁴ Folios 6 al 10. Dicha resolución fue notificada el 18 de setiembre de 2017.

⁵ Folios 12 al 61.

⁶ Folios 62 al 68. Dicho informe fue notificado el 20 de diciembre de 2017.

⁷ Cabe indicar que el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción el 15 de enero de 2018 (Folios 72 al 132)

⁸ Folios 143 al 151. Dicho acto fue notificado el 8 de marzo de 2018.

⁹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, 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 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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	CNPC incumplió el compromiso asumido en el Estudio Ambiental del Lote X, debido a que excedió el Límite de intervención en la locación EXBAT-606, respecto al parámetro hidrocarburos totales de petróleo (TPH), sin realizar el saneamiento de dichas áreas, conforme a su compromiso ambiental.	Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH ¹⁰ , en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) ¹¹ , el artículo 15° de la Ley	Numeral 2.2 de Rubro 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-

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 la 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.

¹⁰

Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 8.- Requerimiento de Estudio Ambiental

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

¹¹

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - Ley N° 27446 (en adelante, LSNEIA) ¹² , y el artículo 29° del Reglamento de la LSNEIA, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, RLSNEIA) ¹³ .	OEFA/CD ¹⁴ (en adelante, Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobada con Resolución N° 049-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 1334-2017-OEFA/DFSAI

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

- 24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

¹² Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

- 15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.
- 15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

¹³ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

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.

¹⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013

CUADRO TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO INFRACTOR)	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
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

7. La Resolución Directoral N° 400-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI indicó que conforme a lo establecido en los artículos 3° y 8° del RPAAH, CNPC en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos se encuentra obligado a cumplir con sus compromisos ambientales señalados en su instrumento de gestión ambiental.
- (ii) Asimismo, refirió que de la revisión del Estudio Ambiental del Lote X, se advierte que CNPC está comprometido a realizar el saneamiento de suelos que presenten un contenido mayor a 10,000 mg/Kg de TPH.
- (iii) Además, de conformidad con lo señalado en el Informe de Supervisión Directa, así como su Anexo se concluye que CNPC habría excedido el límite de intervención en el área remediada EX-BAT-606, respecto del parámetro hidrocarburos totales -TPH, incumpliendo con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.
- (iv) Respecto a lo alegado por CNPC sobre que el parámetro TPH de los límites de intervención establecidos en el Estudio Ambiental considera únicamente las fracciones F2 y F3 de TPH y no la fracción F1, la DFAI refirió que la suma de dichas fracciones permite obtener el valor de concentración de TPH en el suelo; asimismo, indicó que el Estudio Ambiental no indica que este parámetro haya sido fijado considerando únicamente las fracciones F2 y F3; sino que se entiende claramente que la medición se debe realizar considerando también la fracción F1.
- (v) Además, la primera instancia indicó que de acuerdo a CNPC, el límite de intervención TPH fue establecido sobre la base de aspectos técnicos –como curvas de calibración (externos e internos)– y métodos de extracción y limpieza (*clean up*) específicos para las fracciones F2 (C10-C28) y F3 (C28-C40); sin embargo, dicha afirmación no se encuentra en el Estudio Ambiental, ni en el expediente; por lo que carece de sustento.
- (vi) Asimismo, la DFAI indicó que en el Estudio Ambiental, el análisis de las muestras tomadas en los 4 puntos de monitoreo de campo de la locación EX-BAT-606 consideró las fracciones F1, F2 y F3; y que los resultados mostraron la excedencia del límite de intervención establecido en dicho estudio (10,000 mg/kg), por lo que CNPC debía realizar el saneamiento del suelo que presenta el exceso de concentración, de acuerdo al compromiso de la página 5-2 del Estudio Ambiental. Sin embargo, en la Supervisión Especial 2016, no se detectó evidencias de que se haya realizado las acciones de saneamiento; en esa línea CNPC incumplió su IGA.

- (vii) Adicionalmente, sobre el argumento de CNPC referido a que el compromiso contenido en el Estudio Ambiental fue asumido en conjunto con Petróleos del Perú, la DFAI indicó que conforme al artículo 2° del RPAAH, el titular de las actividades de hidrocarburos se encuentra obligado a ejecutar todas las obligaciones ambientales que fueron aprobadas por la Autoridad Ambiental Competente al cedente, por lo que lo alegado por el administrado carece de sustento.
- (viii) Respecto a lo alegado por el administrado sobre que el Estudio Ambiental que contiene los límites de intervención no sería un instrumento en los términos del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (en lo sucesivo, SEIA), la DFAI indicó que según lo establecido en el artículo 13° del Reglamento de Ley N° 27446, Ley del SEIA, dicho estudio constituye la evaluación del componente suelo de las locaciones afectadas por las actividades realizadas en el Lote X, siendo un instrumento complementario al SEIA. Es así que, al tratarse de un compromiso contenido en un instrumento de gestión ambiental es de obligatorio cumplimiento por parte de CNPC.
- (ix) Por otro lado, el administrado alegó que las acciones de saneamiento del área evaluada en esta locación fueron realizadas en el 2002, además, indicó que los resultados del OEFA son niveles de TPH que estarían sobrepasando el nivel de intervención aprobado por la DGH, y en consecuencia estaría haciendo extensiva su aplicación para determinar que CNPC habría incumplido el referido compromiso, la primera instancia indicó lo siguiente:
- Las actividades de remediación ambiental del Lote X, se aprobaron mediante dos instrumentos de gestión ambiental: i) el Estudio Ambiental del Lote X, aprobado con Oficio N° 3555-99-EM/DGH; y ii) el Estudio de Análisis de Riesgos para la salud humana aprobado con Oficio N° 116-2003-EM/DGAA.
 - Con carta PEP-APLX-241-2013 Petrobras (ahora, CNPC) informó al OEFA que la Etapa I de la remediación se llevó a cabo entre el 2000 y 2002 (primera fase) y entre el 2003 y 2004 (segunda fase). Asimismo, precisó que, durante esta primera fase, no se consideró el Estudio de Análisis de Riesgos, porque fue posterior a los trabajos realizados por COSAPI S.A. Asimismo, con carta PEP-GSMS-010-2013, presentó información de la Etapa I de remediación señalando las profundidades de excavación de las locaciones remediadas.
 - De la Supervisión Especial, se advierte que la DS visitó 3 ramales los cuales son las vías de acceso en donde se dispusieron suelos empetroados con concentraciones menores a 10 000 mg/Kg y 12 locaciones remediadas correspondientes a la Etapa I de la remediación del Lote X operado por el administrado (primera fase); y en la localización

remediada EX-BAT-606 realizó el monitoreo de suelos en 3 zonas, en una de ellas, el monitoreo se realizó a 2 profundidades (a 0.3m y a 0.5m) debido a que organolépticamente detectó la presencia de hidrocarburos.

- (x) En adición a ello, respecto al argumento referido a que el 6 de octubre de 2017 CNPC realizó un muestreo de suelos alrededor de los puntos donde se tomaron muestras durante la Supervisión Especial 2016, las cuales se encuentran por debajo del límite de intervención TPH, por lo que el saneamiento establecido en la página 5-2 del Estudio Ambiental no le es exigible, la DFAI indicó que dichos resultados no provienen de los mismos puntos donde se detectaron los suelos impactados por hidrocarburos; por ende, no demuestran que los suelos que originaron la presunta infracción no exceden los límites de intervención establecidos en el Estudio Ambiental.
- (xi) Asimismo, respecto al muestreo realizado por CNPC el 4 de enero de 2018, con los que indica que sus resultados se encuentran por debajo del nivel de intervención (además del ECA Suelos), la DFAI indicó que si bien es cierto que los puntos monitoreados y la profundidad a la que han sido obtenidos, efectivamente coinciden con los tomados por el OEFA en la Supervisión Especial y que de los resultados de monitoreo de la locación EX-BAT-606, se tiene que se encuentra remediada, toda vez que los parámetros de TPH se encuentran por debajo del Límite de Intervención y Objetivo, ello no lo exime de responsabilidad.

8. El 28 de marzo de 2018, CNPC interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 400-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) CNPC refirió que en los descargos que presentó demostró que la remediación de los suelos afectados fue realizada en la fecha establecida en los reportes e informes presentados al OEFA, tal como la "Memoria Descriptiva del Servicio de Remediación Ambiental de Suelos Empetrolados en el Lote X – El Alto - Talara", específicamente la página 16.
- b) Asimismo, refirió que no realiza ningún tipo de actividad en la zona desde hace 15 años, y que luego de los trabajos efectuados el 2004 no ejecutó actividades de remediación¹⁶. En ese sentido, lo manifestado en los puntos 50 al 52 de la resolución apelada no se ajusta a la realidad.
- c) Además, refirió que desarrolló las actividades de muestreo en 2 oportunidades en los lugares donde el OEFA tomó las muestras así como en sus alrededores; por lo que estaría ante un muestreo representativo, por

¹⁵ Folios 153 al 164.

¹⁶ Al respecto, precisó que no realizó dichas actividades previamente a los muestreos y a la visita de supervisión, así como tampoco después de esta última.


lo que enfatizó que los muestreos tomados en el 2018 se efectuaron para acreditar que los parámetros en la zona estaban dentro de lo establecido. Con base en ello, demostraría que cumplió los niveles ofrecidos en el Estudio Ambiental y los ECA suelos¹⁷, ya que los parámetros en dicha zona se encuentran por debajo de los límites de intervención.

- d) Por otro lado, con relación a los principios de causalidad y culpabilidad, refirió que la supervisión fue realizada 14 años después de la remediación de la zona, por lo que responsabilizarlo por lo ocurrido en una zona en la que no tiene actividad resulta vulneratorio. Asimismo, indicó que las condiciones en las que se culminaron los trabajos no pueden compararse a las que pueden existir en la actualidad, mas aún si la extensión de los terrenos es considerable y resultaría arbitrario que sobre cualquier hecho ocurrido se le atribuya responsabilidad.
- e) Adicionalmente, señaló que en el supuesto que los parámetros no se encontraran dentro de lo establecido, no sería posible atribuirle responsabilidad ya que no existen fundamentos sólidos que la amparen. De lo contrario, cualquier evento sería atribuido a él cuando no todo suceso que se presente durante sus operaciones necesariamente cuenta con su consentimiento, aceptación o autorización previa. En ese sentido, dijo que no se le puede hacer responsable por hechos ajenos sino únicamente por hechos propios.
- f) Finalmente, alegó que conforme al principio de culpabilidad, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, la culpa ha dejado de ser objetiva para pasar a ser subjetiva. Lo cual significa que la entidad con potestad sancionadora tiene la obligación de acreditar la responsabilidad subjetiva como elemento indispensable para efectuar sus imputaciones, asimismo, que debe realizar un análisis que examine la motivación y voluntad del sujeto infractor.



II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁸, se crea el OEFA.



¹⁷ Al respecto, indicó que ello es señalado por OEFA en los ítems 62 y 63 en concordancia con los numerales 41 y 42 de la resolución apelada.

¹⁸ **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

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁹ (en adelante, **Ley del 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.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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 OEFA²⁰.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

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.

¹⁹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

²⁰ **Ley N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²¹ **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.

ambiental del Osinergmin²² al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²³ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

13. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁴, y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁵ se dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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 pronunciamientos; 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 las 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.
- 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.

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)²⁶.

15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)²⁷, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁸.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁷ **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.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁹ **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.

³⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC,

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.

19. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³².
21. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC por incumplir el compromiso asumido en el Estudio Ambiental del Lote X, debido a que excedió el Límite de intervención en la locación EXBAT-606, respecto al parámetro hidrocarburos totales de petróleo (TPH), sin realizar el saneamiento de dichas áreas, conforme a su compromiso ambiental.

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".

³¹ 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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre la obligatoriedad de los compromisos asumidos en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados

23. Los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA prevén que los estudios ambientales en su calidad de instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas³³.
24. Asimismo, en la Ley del SEIA se exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución³⁴. Cabe mencionar que, durante el proceso de la certificación ambiental, la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental que tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos generados por la actividad económica.
25. Por su parte, de acuerdo con el artículo 6° de la referida ley, dentro del

³³

Ley N° 28611

Artículo 16°. - De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°. - De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°. - Del cumplimiento de los instrumentos.

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

³⁴

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado el 23 de abril de 2001.

Artículo 3°. - Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

procedimiento para la certificación ambiental, se debe seguir una serie de etapas, entre las cuales se encuentra la evaluación del instrumento de gestión ambiental presentado por el titular de la actividad, acción que se encuentra a cargo de la autoridad competente³⁵.

26. Una vez obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Reglamento de la Ley del SEIA, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones en ella contenidas, a fin de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el estudio de impacto ambiental³⁶.
27. En ese sentido, en el artículo 8° del RPAAH se impone a los titulares de las actividades de hidrocarburos la obligación de iniciar, ampliar o modificar sus actividades contando, previamente, con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental y a cumplir los compromisos establecidos en este.
28. En este orden de ideas, y tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente³⁷, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
29. Por lo tanto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde

³⁵ **Ley N° 27446**
Artículo 6°. - Procedimiento para la certificación ambiental
El procedimiento para la certificación ambiental constará de las etapas siguientes:
1. Presentación de la solicitud;
2. Clasificación de la acción;
3. Evaluación del instrumento de gestión ambiental;
4. Resolución; y,
5. Seguimiento y control.

³⁶ **Decreto supremo N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.
Artículo 55°. - Resolución aprobatoria
La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.
La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.
El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley. (Énfasis agregado)

³⁷ Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en el instrumento de gestión ambiental, así como las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionados al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.

Sobre el compromiso asumido en el Estudio Ambiental

30. El administrado en su Estudio Ambiental, asumió el siguiente compromiso³⁸:

Cuadro 3.17.4.1: Niveles de Intervención para Suelos

Contaminante	Criterio (valores propuestos en negrita)				
	MEM	Rusia	Holanda	Louisiana	Texas
Hidrocarburos (mg/kg)	5.000	5.000	5.000	10.000	5.000
Cloruros (mg/kg)	NC	NC	NC	500	NC
Arsénico (mg/kg)	50	SS	SS	10	5
Bario (mg/kg)	2000	SS	825	2.000	200
Cadmio (mg/kg)	20	SS	12	10	5
Cromo (mg/kg)	800	SS	560	500	391
Plomo (mg/kg)	1000	SS	530	500	15
Mercurio (mg/kg)	10	SS	10	10	0.2

NC = No se considera
SS = el criterio se establece para cada sitio específico

En el Cuadro 3.17.4.1 se presentan en negritas los límites de intervención propuestos. Por lo tanto, todo suelo con un contenido mayor a 10,000 mg/kg. Se hidrocarburos totales debe ser saneado.

Considerando que los metales listados en el cuadro 3.13.1 han sido encontrados en niveles por debajo de las concentraciones establecidas como niveles de intervención⁷, Dames & Moore recomienda que el parámetro hidrocarburos totales sea el único parámetro que gobierne las actividades de remediación. Los niveles de intervención establecidos para los metales pesados se tendrán en cuenta solo en casos específicos en que la situación planteada amerite su consideración, como podría ser, por ejemplo, en el caso de los residuos producto de las tareas

Análisis	Niveles de Intervención Propuestos (Suelos)
Hidrocarburos (mg/kg)	10.000
Arsénico (mg/kg)	50
Bario (mg/kg)	2000
Cadmio (mg/kg)	20
Cromo (mg/kg)	800
Plomo (mg/kg)	1000
Mercurio (mg/kg)	10

de remediación. A continuación^(se) se presenta un resumen de los niveles de intervención propuestos para la remediación del Lote X:

31. De lo citado, se desprende que CNPC indicó que, en general, las actividades de remediación estarían sujetas a la concentración de hidrocarburos totales, y estableció para ello un nivel de intervención (concentración a partir de la cual se realizarían actividades de remediación) igual a 10 000 mg/Kg, asumiendo el compromiso de realizar el saneamiento de los suelos que presenten una concentración mayor a la establecida.

³⁸ Folio 22.

32. Sin embargo, durante la Supervisión Especial 2016, la DS detectó en el Informe de Supervisión el siguiente hallazgo:

Hallazgo N° 01:

Se ha detectado una concentración del parámetro hidrocarburos totales (C5-C40) de 47734 mg/kg MS; 10100 mg/Kg MS; y 10352 mg/kg MS en los cuatro puntos de monitoreo de la locación remediada EXBAT-606 del Lote X con códigos de muestra 20,6, ESP-11D; 20,6, ESP-12D; 20,6, ESP-13D y 20,6 ESP-14D respectivamente cifras que exceden el "Límite de Intervención" y Límite Objetivo establecidos en el Estudio Ambiental del Lote X aprobado mediante Oficio N° 3555-99-EM/DGH.

Sustento técnico:

(...) En la locación remediada "EXBAT-606" (Cuadro N° 1) se realizó el monitoreo de suelos en tres zonas, en una de ellas, el monitoreo se realizó a dos (02) profundidades (a 0.3 m y 0.5 m) debido a que organolépticamente se detectó presencia de hidrocarburos.

Conforme se observa en el Cuadro N° 2, los resultados del monitoreo de suelos en la EXBAT-606, indican concentraciones de 47734 mg/Kg; 10100 mg/Kg; 11733 mg/Kg y 10352 mg/Kg para el parámetro de hidrocarburos totales en los puntos de monitoreo 20,6,ESP-14D respectivamente, los cuales exceden los 10,000 mg/kg establecido como Límite de Intervención y Límite Objetivo para la remediación del Lote X. (...)

**Cuadro N° 1:
Punto de monitoreo**

Punto de monitoreo	Coordenadas UTM, WGS 84, Zona 17		Descripción	Profundidad (m)
	Este	Norte		
20,6,ESP-11D	479239	9516462	Punto de muestreo ubicado en la Ex - Bat - 606.	0,1
20,6,ESP-12D	479217	9516429	Punto de muestreo ubicado en la Ex - Bat - 606.	0,3
20,6,ESP-13D	479217	9516429	Punto de muestreo ubicado en la Ex - Bat - 606.	0,5
20,6,ESP-14D	479205	9516398	Punto de muestreo ubicado en una poza de 330,9 m ² , de una profundidad 1,5 m de excavación en la Ex - BAT - 606.	0,4

Fuente: Acla de Supervisión

Cuadro N° 2³⁹
Resultados del monitoreo de suelos en la Locación 1646

Parámetro	Resultados de muestreo (mg/Kg MS)				Estándar Ambiental mg/Kg (1)	ECA SUELO (mg/Kg MS) (2)
	20,6,ESP -11D	20,6,ESP -12D	20,6,ESP -13 D	20,6,ESP -14 D		
F1 (C ₅ -C ₁₀)	<0,3	<0,3	<0,3	<0,3	---	500
F2 (C ₁₀ -C ₂₈)	29703	5256	6442	4813	---	5000
F3 (C ₂₈ -C ₄₀)	18031	4743	5292	5539	---	6000
TPH (C ₅ -C ₄₀)	47734	10100	11733	10352	10 000	---

Fuente: Informes de ensayo N° SAA-16/02484, SAA-16/02482 y SAA-16/02500, emitido por el Laboratorio AGQ Perú S.A.C.

(1) Nivel de intervención - Pág. 3-189 del Volumen Principal del Estudio Ambiental del Lote X aprobado con Oficio N° 3555-99-EM/DGH.

Nivel Objetivo - Oficio N° 3555-99-EM/DGH

(2) Decreto Supremo N° 002-2013 -MINAM - Uso comercial/industrial/extractivo referencial - Estándar Ambiental Referencial.

33. De lo expuesto, se advierte que conforme a los resultados de monitoreo del suelo realizado en la locación EXBAT-606, cuyos resultados evidencian que los suelos de los pozos supervisados presentan concentraciones que superan el Límite de Intervención de 10 000 mg/Kg respecto del parámetro de hidrocarburos totales.
34. En ese sentido, en el caso en concreto la DFAI halló responsable al administrado porque incumplió los compromisos indicados en su Estudio Ambiental, al haberse detectado que excedió el Límite de intervención en la locación EXBAT-606, respecto al parámetro hidrocarburos totales de petróleo (TPH), sin realizar el saneamiento de dichas áreas, conforme a su compromiso ambiental.
35. Por lo que, se señaló que se encuentra acreditado que el administrado incumplió con lo establecido en su Estudio Ambiental y, en consecuencia, con lo establecido en el artículo 8° del RPAAH, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la LSNEIA y el artículo 29° del RLSNEIA.

Sobre los alegatos presentados por CNPC

36. CNPC refirió que en los descargos que presentó demostró que la remediación de los suelos afectados fue realizada en la fecha establecida en los reportes e informes presentados al OEFA, tal como la "Memoria Descriptiva del Servicio de Remediación Ambiental de Suelos Empetrolados en el Lote X – El Alto - Talara", específicamente la página 16.

³⁹ El valor de hidrocarburos totales de petróleo presentado en el Cuadro N° 2 del informe de supervisión, es el resultado de la suma de concentraciones de las fracciones F1, F2 y F3, presentadas en el referido cuadro, conforme se muestra a continuación:

$$TPH_{(C5-C40)} = F1_{(C5-C10)} + F2_{(C10-C28)} + F3_{(C28-C40)}$$

37. Asimismo, refirió que no realiza ningún tipo de actividad en la zona desde hace 15 años, y que luego de los trabajos efectuados el 2004 no ejecutó actividades de remediación⁴⁰. En ese sentido, lo manifestado en los puntos 50 al 52 de la resolución apelada no se ajusta a la realidad.
38. Al respecto, debe indicarse que, si bien el administrado alega haber realizado las actividades de remediación, de los resultados analíticos de las muestras de suelo tomadas durante la Supervisión Especial 2016, se advierte que existen de zonas dentro de la locación EXBAT-606, que presentaron concentraciones por encima de los niveles de intervención establecidos en el Estudio Ambiental del administrado.
39. Lo descrito, evidencia que no se habría realizado un adecuado saneamiento de la locación EXBAT-606, toda vez que se han detectado concentraciones que superan el Límite de Intervención de 10 000 mg/Kg respecto del parámetro de hidrocarburos totales; con lo cual lo alegado por el administrado no incide en la presente resolución.
40. Asimismo, debe indicarse que los numerales 50 al 52 de la resolución apelada indican lo siguiente:
50. En consecuencia, de la revisión de los resultados de monitoreo de la locación EX-BAT-606, se tiene que el punto 20,6,ESP-11D-CNPC tiene un valor de 5313.6 mg/Kg; el punto 20,6,ESP-12D-CNPC un valor de 3939.6 mg/Kg y 4237.6 mg/Kg respectivamente; el punto 20,6,ESP-13D-CNPC un valor de 2250.6 mg/Kg y el punto 20,6,ESP-14D-CNPC un valor de 2534.6 mg/Kg; a partir de lo cual se concluye que la locación EX-BAT-606 se encuentra remediada, toda vez que los parámetros de TPH se encuentran por debajo del Límite de Intervención y Objetivo.
51. Sin perjuicio de lo expuesto, la referida remediación se ha corroborado con los resultados del monitoreo realizado el 4 de enero del 2018, es decir de forma posterior al inicio del presente PAS; por lo que, si bien será tomada en cuenta para determinar la procedencia o no del dictado de una medida correctiva, no implica en forma alguna la eximencia de responsabilidad del administrado.
52. Por lo expuesto, ha quedado acreditado que la conducta descrita, configura la infracción imputada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que corresponde declarar la responsabilidad del administrado.
41. Al respecto, se advierte que lo manifestado por la primera instancia está referido al Informe de Ensayo 870-2018 que presentó el administrado con su escrito de descargos, el cual muestra los resultados del monitoreo realizado el 4 de enero de 2018, esto es, en fecha distinta a la supervisión y posterior al inicio del presente

⁴⁰ Al respecto, precisó que no realizó dichas actividades previamente a los muestreos y a la visita de supervisión, así como tampoco después de esta última.

procedimiento administrativo sancionador, y no a los resultados obtenidos en la Supervisión Especial 2016. Por lo que el argumento presentado por el administrado no resulta pertinente.

42. Adicionalmente, CNPC refirió que desarrolló las actividades de muestreo en 2 oportunidades en los lugares donde el OEFA tomó las muestras, así como en sus alrededores; por lo que estaría ante un muestreo representativo, por lo que enfatizó que los muestreos tomados en el 2018 se efectuaron para acreditar que los parámetros en la zona estaban dentro de lo establecido. Con base en ello, demostraría que cumplió los niveles ofrecidos en el Estudio Ambiental y los ECA suelos⁴¹, ya que los parámetros en dicha zona se encuentran por debajo de los límites de intervención.
43. Con relación a ello, debe indicarse que el informe de ensayo N° 870/2018⁴², evidencia que el administrado realizó la toma de muestras de suelo, en los mismos puntos en los que la DS detectó concentraciones de hidrocarburos totales sobre el nivel de intervención (10 000 mg/Kg) y que las concentraciones presentadas en el referido informe de ensayo se encontraban por debajo del nivel de intervención.
44. Sin embargo, también se advierte que la toma de muestras realizada por el administrado se llevó a cabo el 4 enero de 2018 mientras que la toma muestras realizada por la DS se llevó a cabo el 13 julio de 2016 durante la Supervisión Especial. Por lo que los resultados de monitoreo presentados por el administrado no desvirtúan el hallazgo detectado por la DS toda vez que corresponde a fechas distintas y únicamente podrían haber sido considerados como una prueba válida la toma de muestras realizada por el administrado en el mismo momento de la supervisión y de la porción de la muestra tomada por la DS.

Cuadro N° 2: Comparación de coordenadas y concentración de hidrocarburos totales

Punto de monitoreo	OEFA – 13 DE JULIO 2016			Punto de monitoreo	CNPC – 4 DE ENERO 2018		
	Coordenada		Hidrocarburos Totales (mg/Kg)		Coordenada		Hidrocarburos Totales (mg/Kg)
	Este	Norte			Este	Norte	
20,6,ESP-11D	479239	9516462	47734	20,6,ESP-11D-CNPC	479239	9516462	5313
20,6,ESP-12D	479217	9516429	10100	20,6,ESP-12D-CNPC	479217	9516429	3939
20,6,ESP-13D	479217	9516429	11733	20,6,ESP-13D-CNPC	479217	9516429	2250
20,6,ESP-14D	479205	9516398	10352	20,6,ESP-14D-CNPC	479205	9516398	2534

Fuente: Elaboración TFA en base al Informe de ensayo N° 870/2018 y el Anexo del Informe de Supervisión Directa N° 5145-2016-OEFA/DS-HID

⁴¹ Al respecto, indicó que ello es señalado por OEFA en los ítems 62 y 63 en concordancia con los numerales 41 y 42 de la resolución apelada.

⁴² Folio 90, presentado por el administrado mediante Carta CNPC-VPLX-OP-017-2018.

45. Por otro lado, con relación a los principios de causalidad y culpabilidad, el administrado refirió que la supervisión fue realizada 14 años después de la remediación de la zona, por lo que responsabilizarlo por lo ocurrido en una zona en la que no tiene actividad resulta vulneratorio. Asimismo, indicó que las condiciones en las que se culminaron los trabajos no pueden compararse a las que pueden existir en la actualidad, mas aún si la extensión de los terrenos es considerable y resultaría arbitrario que sobre cualquier hecho ocurrido se le atribuya responsabilidad.
46. Adicionalmente, señaló que en el supuesto que los parámetros no se encontraran dentro de lo establecido, no sería posible atribuirle responsabilidad ya que no existen fundamentos sólidos que la amparen. De lo contrario, cualquier evento sería atribuido a él cuando no todo suceso que se presente durante sus operaciones necesariamente cuenta con su consentimiento, aceptación o autorización previa. En ese sentido, dijo que no se le puede hacer responsable por hechos ajenos sino únicamente por hechos propios.
47. En este punto, debe indicarse que los numerales 8 y 10 del artículo 246° del TUO de la LPAG indican lo siguiente:

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

(...)

10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

48. Asimismo, debe indicarse que el principio de causalidad establece que la responsabilidad en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, ha de recaer en aquel que incurrió en la conducta prohibida, sea esta activa u omisiva; debiendo, en todo caso, existir una relación de causalidad entre la actuación del administrado y la conducta imputada a título de infracción.
49. Al respecto, la doctrina nacional⁴³ ha señalado que el principio de causalidad implica que la responsabilidad administrativa es personal, lo que hace imposible que un administrado sea sancionado por un hecho cometido por otro, salvo que la ley autorice expresamente figuras solidarias.
50. En tal sentido, esta sala considera pertinente señalar que la observancia del principio de causalidad, acarrea el hecho de que no podrá determinarse la responsabilidad de una persona por un hecho ajeno, sino únicamente por el devenir de los actos propios; lo cual implicará, en todo caso, la existencia de una

⁴³ GUZMÁN NAPURÍ, Christian, *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Tercera Edición, 2017. Instituto Pacífico. Lima. pp. 758.

relación causa-efecto sin que medie quiebre alguno de ese nexo causal.

51. De lo citado, se desprende que, para su correcta aplicación, deberá de verificarse previamente la convergencia de dos aspectos: i) la existencia de los hechos imputados y ii) la acreditación de que la ejecución de dichos hechos por parte del administrado; todo ello, sobre la base de medios probatorios que generen convicción suficiente de tal vinculación con el fin de arribar a una decisión motivada.
52. En función a ello, se tiene que en el presente caso, conforme se observa en los considerandos del 30 al 35 de la presente resolución, con motivo de las acciones de supervisión realizadas en el 2016, se verificó que CNPC incumplió el compromiso asumido en el Estudio Ambiental; ello debido a que excedió el Límite de Intervención en la locación EX-BAT-606 respecto al parámetro hidrocarburos totales de petróleo sin realizar el saneamiento de dichas áreas conforme a su compromiso ambiental.
53. Asimismo, debe indicarse que en el artículo 74⁴⁴ de la LGA y en el artículo 3^o⁴⁵ de la RPAAH, se establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables 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. Asimismo, que dicha responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.
54. De lo expuesto se desprende que el administrado es responsable por los hechos ocurridos dentro del Lote X, respecto al cual es titular; en esa línea, en caso ocurra algún evento en dicho lugar CNPC se encuentra obligado a realizar acciones a fin de evitar impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos, como las acciones de saneamiento en caso

⁴⁴ **Ley N° 28611**
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.

⁴⁵ **Decreto Supremo N° 039-2014-EM**
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.

se detecte concentraciones que superen el Límite de Intervención de 10 000 mg/Kg respecto del parámetro de hidrocarburos totales. Con lo cual, corresponde desestimar lo alegado en el presente extremo de la apelación.

55. Finalmente, alegó que conforme al principio de culpabilidad, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, la culpa ha dejado de ser objetiva para pasar a ser subjetiva. Lo cual significa que la entidad con potestad sancionadora tiene la obligación de acreditar la responsabilidad subjetiva como elemento indispensable para efectuar sus imputaciones, asimismo, que debe realizar un análisis que examine la motivación y voluntad del sujeto infractor.
56. En aras de dilucidar el presente extremo de la apelación resulta necesario efectuar ciertas precisiones en torno a la aplicación del principio de culpabilidad en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el OEFA.
57. Para ello, cabe señalar que si bien en el numeral 10 del artículo 246° del TUE de LPAG, se dispone que la responsabilidad administrativa es subjetiva; en dicho precepto normativo también se dispone que no operará aquella en los casos en que por ley o decreto se disponga lo contrario⁴⁶.
58. En efecto, en el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁴⁷ se establece que los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
59. En ese sentido, el administrado debió adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir con su obligación ambiental, por lo que, cualquier justificación en el marco de la responsabilidad objetiva deberá evaluarse según las eximentes señaladas en la ley; no obstante, en el presente caso el administrado no presentó ningún argumento referido a una justificación válida respecto a su responsabilidad.
60. Por tanto, esta sala considera que el administrado incumplió lo establecido en el artículo 8° del RPAAH, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la LSNEIA, y el artículo 29° del RLSNEIA.

⁴⁶ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 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.

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

⁴⁷ Ley N° 29325.

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

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

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 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 el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 400-2018-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- NOTIFICAR la presente resolución a CNPC Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
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° 269-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 24 páginas.