



EXPEDIENTE N° : 704-2018-OEFA/DFAI/PAS
 ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.¹
 UNIDAD PRODUCTIVA : LOTE X
 UBICACIÓN : DISTRITO DE EL ALTO, PROVINCIA DE TALARA,
 DEPARTAMENTO DE PIURA
 SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
 MATERIAS : MEDIDAS DE PREVENCIÓN
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
 MEDIDA CORRECTIVA

H.T. 2016-I01-020042

Lima,

30 NOV. 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N°1930-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de octubre del 2018, y, demás actuados en el expediente;

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- Mediante la Carta CNPC-APLX-OP-487-2015 de fecha 13 de noviembre de 2015, CNPC Perú S.A. (en lo sucesivo, **el administrado**) remitió el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, por medio del cual informó que el día 13 de noviembre del 2015, se produjo una fuga de fluidos de producción en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X.
- El 15 de noviembre del 2015, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (ahora, la **Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas**²) realizó una supervisión especial (en lo sucesivo, **Supervisión Especial 2015**) a las instalaciones del Lote X de titularidad de CNPC Perú S.A. (en lo sucesivo, **CNPC o el administrado**). Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión S/N suscrita el 15 de noviembre del 2015³ (en lo sucesivo, **Acta de Supervisión**).
- Mediante el Informe de Supervisión N°1984-2016-OEFA/DS-HID del 4 de mayo del 2016 (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión**)⁴, la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados, concluyendo que CNPC incurrió en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
- Mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 2492-2016-OEFA/DS del 31 de agosto del 2016 y sus anexos⁵ (en lo sucesivo, **Informe Técnico Acusatorio**), la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Especial 2015, concluyendo que el administrado incurrió en una supuesta infracción a la normativa ambiental.



¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20356476434

² Denominación utiliza antes de la entrada en vigencia de Decreto Supremo N° 013-2017-MINAN, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

³ Páginas 60 a 63 del Informe de Supervisión N°1894-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el Disco Compacto obrante en el folio 9 del expediente.

⁴ Informe de Supervisión N° 1894-2016-OEFA/DS-HID contenido en Disco Compacto obrante en el folio 9 del expediente.

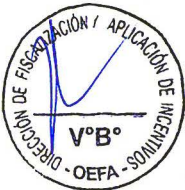
⁵ Folios del 1 al 9 del expediente.



5. A través de la Resolución Subdirectoral N°1309-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 30 de abril del 2018⁶, notificada al administrado el 4 de junio del 2018⁷ (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en lo sucesivo, **SFEM**), de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, **DFAI**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, **PAS**) contra CNPC, imputándole a título de cargo las presuntas infracciones contenidas en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.
6. El 3 de julio del 2018, el administrado presentó sus descargos (en lo sucesivo, **escrito de descargos 1**)⁸ al presente PAS.
7. El 14 de noviembre del 2018, mediante la Carta N°3688-2018-OEFA/DFAI⁹ se notificó a CNPC el Informe Final de Instrucción N° 1930-2018-OEFA/DFAI/SFEM¹⁰ (en lo sucesivo, **Informe Final de Instrucción**).
8. El 28 de noviembre del 2018, el administrado presentó sus descargos (en lo sucesivo, **escrito de descargos 2**)¹¹ al Informe Final de Instrucción.

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

9. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, **Normas Reglamentarias**) y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, **RPAS del OEFA**).
10. En ese sentido, se verifica que la infracción imputada en el presente PAS es distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues no se aprecia que la supuesta infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, se trate del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o que configuren el supuesto de la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias¹², de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:



⁶ Folios del 10 a 11 del Expediente.

⁷ Folio 12 del Expediente.

⁸ Escrito con Registro N° 2018-E01-056081. Folios 13 a 120 del expediente.

⁹ Folio 130 del Expediente.

¹⁰ Folio 121 al 129 del Expediente.

¹¹ Escrito con Registro N° 2018-E01-096201. Folios 131 a 150 del Expediente.

¹² Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por



Y



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

III. ANÁLISIS DEL PAS

III.1. Único hecho imputado: CNPC no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de noviembre del 2015

III.1.1. Análisis del único hecho imputado

12. El 13 de noviembre de 2015 se produjo una fuga de fluidos de producción en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X. Dicho incidente fue reportado por CNPC mediante Carta CNPC-APLX-OP-487-2015¹³.
13. De acuerdo con el Informe de Supervisión, durante la Supervisión Especial 2015, la Dirección de Supervisión detectó que el derrame de fluidos de producción en la Línea de Totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, se originó a consecuencia de la falta de adopción de medidas de prevención por parte de CNPC¹⁴.
14. El 4 de diciembre de 2015, mediante la Carta CNPC-APLX-OP-525-2015¹⁵, el administrado presentó el documento denominado "Informe de Falla de Material", en el cual se indica que la falla que originó el derrame del 13 de noviembre de 2015 se produjo por desgaste del material de la tubería de 2.3/8" de diámetro, a consecuencia de la corrosión externa ocasionada por el contacto de dicha tubería con el suelo¹⁶.



ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

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

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

¹³ Ingresada con Registro N° 2015-E01-059660. Páginas 86 a 88 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.

¹⁴ Folio 4 del expediente.

¹⁵ Ingresada con Registro N° 2015-E01-063182. Páginas 105 a 127 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.

¹⁶ Página 112 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.



15. Considerando que el derrame se produjo a consecuencia de la corrosión de la tubería de 2.3/8" de diámetro, la Dirección de Supervisión concluyó en que el administrado no adoptó las medidas de prevención necesarias para evitar el desgaste de dicha tubería. En ese sentido, el administrado no habría realizado el mantenimiento preventivo de la línea de totales MC 5, Carrizo 22 de la Batería CA-22 del Lote X.
16. La Dirección de Supervisión realizó la toma muestras en seis (6) puntos donde identificó la presencia de hidrocarburos en el suelo (como se observa en las Fotografías N° 6, 7, 8, 9, 10, 11)¹⁷, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Puntos de Muestreo - Suelos

Código de Muestra	Descripción	Coordenadas UTM (WGS 84)		Sustento Fotográfico
		Este	Norte	
24, 6, ESP-1	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 10 cm del margen izquierdo de la tubería de 2 7/8 pulgadas en el punto de rotura de la línea, en dirección Noreste. Batería CA-22	479557	9514880	Foto N°6
24,6, ESP-2	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 10 cm al margen izquierdo de la tubería de 2 7/8 pulgadas en dirección Noreste. Batería CA-22	479550	9514883	Foto N°7
24, 6, ESP-3	Punto del muestreo de suelo, ubicado a 30 m al margen derecho de la tubería de 2 7/8 pulgadas en dirección Suroeste. Batería CA-22.	479500	9514905	Foto N°8
24, 6, ESP-4	Punto del muestreo de suelo, ubicada a 60 m al margen derecho de la tubería de 2 7/8 pulgadas en dirección Suroeste y a 4 m del montículo 1 de tierra impregnado con hidrocarburos. Batería CA-22	479478	9514902	Foto N°9
24, 6, ESP-5	Punto del muestreo de suelo, ubicado a 75 m al margen derecho de la tubería 2 7/8 pulgadas en dirección de Suroeste y a 1 m del montículo 2 de tierra impregnado con hidrocarburos. Batería CA-22	479475	9514894	Foto N°10
24, 6, ESP-6	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 82 m al margen derecho de la tubería de 2 7/8 pulgadas en dirección Suroeste y a 7 m del punto de muestreo 24,6, ESP-5. Batería CA-22.	479472	9514890	Foto N°11

Fuente: Informe de Supervisión

17. Los resultados de análisis del monitoreo de suelo realizado por el laboratorio AGQ PERU S.A.C., evidencia presencia de Hidrocarburos Totales en sus Fracciones F2 (>C10-C28) y F3 (>C28-C40) en los puntos muestreados, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Resultados de Laboratorio – Suelos

Parámetro	Resultados de Análisis ⁽¹⁾						ECA suelo ⁽²⁾
	15 de noviembre del 2015						
	24,6, ESP-1	24,6, ESP-2	24,6, ESP-3	24,6, ESP-4	24,6, ESP-5	24, 6, ESP-6	
Fracción Hidrocarburos Totales (C5-C10)	<0.3	<0.3	<0.3	<0.3	<0.3	<0.3	500
Fracción de Hidrocarburos	11 471	26 789	35 327	18 905	23 725	23 524	5 000

¹⁷ Página de la 133 a 136 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.



Totales 2 (>C10-C28)							
Fracción de Hidrocarburos Totales 3 (>C28-C40)	4 237	16 987	17 411	12 584	9 426	860	6 000

Fuente: (1) Informe de Ensayo de Laboratorio N° SAA-15/03210, AGQ PERÚ SAC (Anexo 3 del Informe de Supervisión, documento digitalizado contenido en el disco compacto que obra en el folio 9 del Expediente) y (2) D.S. N° 002-2013-MINAM, que aprueba los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo de Uso Industrial.

Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos – DFAI

Fuente: Informe de Supervisión

18. Cabe acotar que los puntos de muestreo se ubicaron dentro de la instalación del Lote x en el área de las plataformas de pozos, considerándose como suelo industrial, al cual donde se realiza la actividad principal que desarrolla la extracción y/o aprovechamiento de recursos naturales.

Daño potencial a la flora y fauna

19. Para el presente caso, se considera daño potencial a la fauna, toda vez que el supervisor advirtió la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos en suelo (colindante de los pozos 1587 y 1999, y chimbuco) sin protección, lo cual puede alterar las características físicas y químicas, así como afectar a la fauna que habita bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la microbiota¹⁸ y mesobiota¹⁹, los cuales participan en el proceso de formación del suelo), muriendo irremediablemente²⁰ ante las sustancias tóxicas, ocasionando una alteración en el proceso natural de formación del suelo.²¹
20. Asimismo, se considera daño potencial a la flora en la medida que de los registros fotográficos se evidencia especies de flora (arbustos y herbáceas) circundante²² al área donde se produjo la fuga de agua de formación. Por ello, la falta de adopción de medidas de prevención a fin de evitar ocurrencias o incidentes que puedan afectar negativamente la flora circundante, afectando su estructura o función, que es parte fundamental para el ecosistema de la zona.

Medida de prevención no adoptada

21. Cabe precisar, que mediante Resolución Subdirectoral que dio inicio al presente PAS, se señaló a manera referencial, entre otras medidas de prevención, aquellas

¹⁸ **Microbiota:** Organismos que viven en el suelo de diámetro <0.1 milímetros, son muy abundantes, están en todos lados y son muy diversos. Entre la microflora están las algas, bacterias, hongos y levaduras que pueden descomponer casi cualquier sustancia natural. La microfauna comprende nematodos, protozoarios, turbelarios, tardígrados y rotíferos.

Disponible: <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0011sp1.htm>
Consulta realizada el 28 de noviembre del 2018.

¹⁹ **Mesobiota:** Organismos que viven en el suelo de diámetro 0.1->2 milímetros, suelen vivir en los poros del suelo.

Disponible: <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0011sp1.htm>
Consulta realizada el 28 de noviembre del 2018.

²⁰ Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 055-2016-OEFA/TFA-SME del 19 de diciembre de 2016. Páginas 12 y 13.

Disponible: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=21090
Consulta realizada el 28 de noviembre del 2018.

²¹ FAO. La Biota del Suelo y la Biodiversidad.

Disponible: <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/010/i0112s/i0112s07.pdf>
Consulta realizada el 28 de noviembre del 2018.

²² "Plan de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA, aprobado mediante el Oficio N° 3555-99-EM/DGH del 16 de setiembre de 1999.

III. Caracterización del Ambiente

B.- Medio Biológico

(...)

2. Flora

(...), se puede encontrar vegetación propia de las siguientes formaciones: Algarrobal, Sapotal y Desértico, además, de Manglar-Chaparral (cuando ocurre el Fenómeno del Niño)".



relacionadas con la vigilancia (inspecciones, patrullajes, entre otras), mantenimiento preventivo de la tubería, que impidan el contacto de los hidrocarburos con el suelo en aquellos puntos críticos propensos a fugas, derrames o liqueos²³. Cabe precisar que el administrado en su calidad de titular de hidrocarburos, pudo implementar otras medidas de prevención destinadas a evitar el impacto negativo al ambiente.

22. Todo ello con la finalidad de evitar la afectación de los componentes ambientales ante posibles fugas, liqueos y/o derrames en las instalaciones del administrado. Cabe precisar que corresponden al administrado acreditar si adoptó las referidas medidas, toda vez que es este último quien se encuentra en mejor posición que el OEFA para acreditar que cumplió con la obligación a su cargo y adoptó las medidas de prevención correspondientes, todo ello conforme a los principios de facilidad y disponibilidad probatorios²⁴.

III.1.2. Análisis del escrito de descargos

No se ha acreditado que el derrame sea consecuencia de la falta de adopción de medidas de prevención

23. En el escrito de descargos N° 1, no se ha acreditado que el derrame y sus impactos hayan sido consecuencia de la falta de adopción de medidas de prevención por parte de CNPC, toda vez que esto equivaldría a afirmar que cualquier hecho fortuito sería responsabilidad de CNPC por no haber adoptado medidas de prevención necesarias.

24. En su escrito de descargos N° 2, señala que OEFA no ha analizado que la causa de la fuga se debe por falta de medidas de prevención, por lo que tal conclusión supone una vulneración a la presunción de licitud, tipicidad y legalidad. En atención a ello, el administrado agregó que la imputación sustentada en el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en lo sucesivo, RPAAH) no establece ninguna obligación del supuesto incumplimiento que se le atribuye, y por qué su conducta se encuentre en la escala de tipificación y sanciones del OEFA.



25. Al respecto, de acuerdo al documento denominado "Informe de Falla de Material", el derrame se originó a consecuencia del desgaste de la tubería de 2.3/8" de diámetro, debido a la corrosión generada por el contacto con el suelo²⁵. La corrosión, si bien es un fenómeno natural, no constituye un hecho imprevisible, en la medida que se pueden adoptar medidas frente a ella para evitarla.

26. Sobre el particular, corresponde señalar que el administrado conocía las actividades debía realizar para evitar que la corrosión originara el derrame del 13 de noviembre de 2015. Así, por ejemplo, el literal A del Capítulo VIII del PAMA establece que CNPC debía realizar mantenimientos preventivos para evitar el desgaste de los equipos del Lote X. Adicionalmente a ello, el "Informe de Falla de Material" señala también que, en atención a la corrosión, se debieron realizar reemplazos programados e inspecciones visuales para su prevención. De todo ello se aprecia que el



²³ Se considera que las instalaciones operadas por el administrado en el desarrollo de sus actividades, deben estar sujetas como mínimo y de forma enunciativa a mantenimientos e inspecciones, con la finalidad de prevenir la generación de impactos negativos ocasionados por la omisión de la adopción de medidas de prevención en puntos críticos propensos a fugas, liqueos y/o derrames de fluidos de producción (hidrocarburo y agua de producción) durante la ejecución de actividades de operación en el Lote X.

²⁴ LÓPEZ MENUENDO, Francisco (Dir.). El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia. Primera edición. Lex Nova. Valladolid, 2010. P. 661-664.

²⁵ Página 112 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.



administrado había previsto el desgaste de los equipos del Lote X producto de la corrosión y que debía realiza medidas de prevención para evitarlo.

27. De esta manera, la emergencia ambiental pone en evidencia que el administrado no realizó el debido mantenimiento preventivo de la tubería de 2.3/8" de diámetro, pues de lo contrario se hubiera evitado que la corrosión afecte la tubería de 2.3/8" de diámetro, al punto de producirse el derrame del 13 de noviembre de 2015, por lo que queda acreditado que la fuga se debió a la falta de adopción de medidas de prevención del administrado -como titular de las actividades de hidrocarburos desarrolladas en el Lote X-, contrariamente a lo señalado por el administrado
28. Ahora bien, de acuerdo con lo señalado en el Informe Final de Instrucción, la obligación contenida en el tercer párrafo del artículo 3° del RPAAH se traduce en la exigencia de que todo operador implemente mecanismos que, de manera efectiva, eviten la generación de impactos ambientales negativos en el ambiente. Por ello, el cumplimiento de esta obligación exige que dichos mecanismos sean idóneos y eficaces para evitar los impactos a prevenir en cada caso concreto, porque de lo contrario dicha obligación no cumpliría su finalidad, que consiste en prevenir la generación de impactos ambientales negativos para el ambiente.
29. Por consiguiente, al haber acreditado que el responsable de la falta de adopción de las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de noviembre del 2015, fue CNPC, de acuerdo con lo actuado en el Expediente, no se ha vulnerado el principio de licitud.
30. Por su parte, el principio de legalidad constituye una garantía constitucional prevista en el numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que *"nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley"*.
31. En materia administrativa, el fundamento del ejercicio de la potestad sancionadora reside en el Principio de Legalidad, el cual exige que las infracciones administrativas y las sanciones deban estar previamente determinadas en la ley. Esto, con la finalidad de que el ciudadano conozca de forma oportuna si su conducta constituye una infracción y cuál sería la respuesta punitiva del Estado. En tal sentido, se cumple con el principio de legalidad si en la norma se contempla la infracción, la sanción y, la correlación entre una y otra. Por lo tanto, puede afirmarse que este principio se concreta en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas que generaría la comisión de una conducta infractora.
32. Sobre el particular, en la Resolución Subdirectoral la Autoridad Instructora señaló, como parte de las normas sustantivas, el artículo 3° del RPAAH, el artículo 74° y el artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, mediante los cuales se establece la obligatoriedad del titular de las actividades de hidrocarburos de la adopción de medidas de prevención a efectos de evitar impactos ambientales negativos producto de sus actividades de hidrocarburos. En tal sentido, en la imputación de cargos, la Autoridad Instructora señaló las normas sustantivas incumplidas por el administrado, las cuales regulan la obligación materia de análisis.
33. Asimismo, resulta pertinente indicar que la facultad para tipificar infracciones y para graduar sanciones fue otorgada al OEFA en virtud del Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y





Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, el cual señalada que la función normativa del OEFA comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa) y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo

34. Bajo este marco normativo OEFA emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD que aprobó la Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD. Por tanto, la legalidad de Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD se ampara en la Ley N° 29325, no existiendo en consecuencia ninguna vulneración del principio de legalidad con su aplicación.
35. Adicionalmente a ello, a efectos de dar cumplimiento con el principio de legalidad establecido en el numeral 1 del artículo IV TUO de la LPAG²⁶, como parte de las competencias de fiscalización y la potestad sancionadora del OEFA, se exige al administrado el cumplimiento de la adopción de las medidas de prevención a fin de prevenir la generación de impactos ambientales negativos en el ambiente (para este caso, el suelo), en atención al artículo 3° del RPAAH.
36. En cuanto a la presunta vulneración del Principio de Tipicidad, de acuerdo al Numeral 4 del Artículo 246° del TUO de la LPAG²⁷ dentro de las exigencias derivadas de este principio, se encuentra la exigencia de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta prohibida, de modo tal que se identifiquen los elementos de la conducta sancionable.
37. La exigencia de "taxatividad" del tipo sancionador no debe llevar a situaciones extremas en las que pretenda ser utilizado como sustento de la inaplicación de una sanción cuando exista una evidente infracción administrativa. Sobre ello, la doctrina señala que *"la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a las nulidades de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar"*. En efecto, en el Derecho Administrativo no es posible establecer un catálogo de conductas



²⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo"

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

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

²⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 246°.- Principio de la potestad sancionadora administrativa"

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

4. **Tipicidad.-** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

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

(...)"




Y



infractoras, siendo suficiente una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre ambas.

38. Así, el profesor español Alejandro Nieto señala que: (...) *los tipos sancionadores administrativos, no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen por ende un pre-tipo que condiciona y predetermina el tipo de la infracción*²⁸.
39. De esta forma, las normas sancionadoras administrativas se construyen sobre la base de mandatos y prohibiciones integradas en el ordenamiento jurídico que pueden encontrarse en el mismo cuerpo legal o completarse mediante remisiones a prescripciones de carácter normativo contenidas en instrumentos o cuerpos legales distintos (como ocurre en el presente caso). Asimismo, este principio se cumple cuando las obligaciones son posibles de determinar por parte del administrado bajo criterios lógicos, técnicos o de experiencia. Las empresas del subsector de hidrocarburos cuentan con dichas capacidades lógicas, técnicas y de experiencia, además de administrativas y financieras, para identificar las obligaciones a las que están sujetas por la normativa vigente.
40. En esa línea, en la Resolución Subdirectorial se consignó un cuadro resumen de las conductas infractoras imputadas a CNPC, en el que se observan de forma expresa y detalla los hechos imputados, las normas sustantivas incumplidas y las normas tipificadoras que resultan aplicables. En dicho cuadro, respecto a la imputación se detalla lo siguiente:

Cuadro N° 3: Resolución Subdirectorial N° 1309-2018-OEFA/DFAI/SFEM

Acto u omisión que constituiría infracción administrativa	Calificación de la infracción imputada, norma tipificadora y sanciones que podrían corresponder
	Norma sustantiva presuntamente incumplida
 <p>CNPC Perú S.A. no adoptó las medidas de prevención²⁹ a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de</p>	<p>Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM. "Artículo 3°.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares (...) <u>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.</u> (...) En concordancia con: Ley N° 28611, Ley General del Ambiente "Artículo 74°.- De la responsabilidad general <u>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.</u> Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente</p>

²⁸ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005. P. 312.

²⁹ En el numeral 24 del Informe Técnico Acusatorio N° 2492-2016-OEFA/DS, obrante del folio 1 al 9 del expediente, se señala: "(...) el administrado remitió la información solicitada en el Acta de Supervisión S/N de 15 de noviembre de 2015, (...), indicándose en el mismo que la causa de la falla fue el desgaste de material por corrosión externa debido al contacto de la tubería con el suelo (...)". En tal sentido, las medidas de prevención que se debieron adoptar consistían en vigilar y realizar mantenimiento preventivo de la línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, medidas de prevención que no han sido acreditadas por el administrado.



noviembre de 2015³⁰.

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

Norma tipificadora y sanciones aplicables

Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.

“Artículo 4°.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales:

(...)

c) No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:

(i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.

(ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

(...)"

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLES A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS

SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA	
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
2 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES					
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT
		Genera daño potencial a la salud o vida humana.		GRAVE	De 30 a 3 000 UIT



41. Del cuadro anterior se observa que se indicaron expresamente las normas sustantivas que contienen la obligación de los administrados de la adopción de

³⁰ Los hechos se sustentan en el Acta de Supervisión de fecha 15 de noviembre de 2015, los Reportes Preliminar y Final de Emergencias, y los registros fotográficos correspondientes al Informe de Supervisión N° 1894-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto obrante en el folio 9 del expediente.



medidas de prevención de los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades de hidrocarburos.

42. En consecuencia, en la Resolución Subdirectoral se estableció de forma precisa y clara el tipo infractor el cual se encuentra previsto en el numeral 2.3 del Rubro 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, y tiene como norma sustantiva al artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, y a los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Por lo cual, a través de la citada Resolución Subdirectoral no se ha vulnerado o afectado el Principio de Tipicidad recogido en el TUO de la LPAG, contrariamente a lo señalado por el administrado.

Medidas de prevención conforme al artículo 3 del RPAAH

43. Al respecto, el administrado señaló que la normativa vigente en hidrocarburos no considera lo citado en la Resolución Subdirectoral y que se ha establecido sin mayor sustento la omisión en la adopción de medidas de prevención, sin indicarse las mismas. Preciso que el incidente ambiental del 13 de noviembre del 2015 no necesariamente responde a lo señalado por la Dirección de Supervisión.
44. De la revisión de los actuados en el PAS, en concordancia con lo expuesto en el acápite III.1 de la presente Resolución, se desprende que a consecuencia del incidente ambiental del 13 de noviembre del 2015 en la tubería de 2.3/8" de diámetro de la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, la Dirección de Supervisión realizó la Supervisión Especial 2015; verificando i) **un suceso** (la fuga de fluidos de producción en la Línea de Totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22); ii) **un impacto ambiental** (áreas impactadas que exceden los ECA – Suelo Industrial); y iii) **la causa del incidente ambiental** (corrosión externa de la tubería de 2.3/8" de diámetro por el contacto con el suelo).



45. Cabe precisar que, el despliegue de las acciones ejecutadas por la Dirección de Supervisión, ante la concurrencia de la fuga de producción que generó impactos ambientales negativos, consta en el Acta de Supervisión, Informe de Supervisión y sus anexos; así como, en el Informe Técnico Acusatorio. En consecuencia, contrariamente a lo señalado por CNPC, la imputación de cargos cuenta con fundamentos que sustentan un incumplimiento a la normativa ambiental.

Medidas de prevención establecidas en el PAMA

46. En el escrito de descargos N° 2, el administrado señaló que lo contemplado en el PAMA, sobre medidas de prevención, considera un enunciado general y no específico, contrariamente a lo señalado por OEFA en el Informe Final e Instrucción³¹.
47. Sobre el particular, conviene precisar el compromiso establecido en el PAMA, el cual fue considerado por la Autoridad Instructora para la emisión del Informe Final de Instrucción, para la adopción de las medidas de prevención del administrado, conforme con lo señalado a continuación:



31

Numeral 12 del Informe Final de Instrucción. Folio 122 del Expediente.

*"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".

Fuente: PAMA del Lote X

48. En atención a ello, considerando que el PAMA del Lote X de CNPC establece que la prevención de derrames dependerá, principalmente, del mantenimiento de los equipos, en el Informe Final de Instrucción la Autoridad Instructora señaló que, a manera referencial, una de las medidas de prevención que pudo adoptar el administrado fue realizar el mantenimiento necesario para controlar la corrosión producida por el contacto de la tubería, a fin de evitar el desgaste de la tubería de 2.3/8" de diámetro. En tanto ello, lo manifestado por la Autoridad Instructora en el Informe Final de Instrucción no contradice el PAMA del administrado.
49. Cabe precisar que, las inspecciones y mantenimientos, así como cualquier acción destinada a prevenir los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de las actividades de hidrocarburos, constituyen medidas de prevención, pues se trata de acciones de prevención del riesgo que el titular de las operaciones debe adoptar prioritariamente.
50. A mayor abundamiento, CNPC cuenta con el PAMA del Lote X³², donde se establece el siguiente compromiso ambiental:

*"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"

Capítulo VII. Plan de Contingencias

*"Con el objetivo principal de causar el menor impacto negativo posible sobre el Medio Ambiente, atenuando la contaminación al mar y tierra ante un posible derrame de petróleo, debemos entender como filosofía que **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 subrayado ha sido agregado).

51. Como se puede apreciar, el administrado se comprometió a realizar mantenimientos preventivos a todas sus instalaciones. Asimismo, estableció que la prevención de derrames incluye, entre otros, el mantenimiento de sus equipos; medidas de prevención que son de conocimiento del administrado, y; además, fueron referidas por la Dirección de Supervisión y señaladas en la Resolución Subdirectoral.

Supuesta subsanación

52. En su escrito de descargos N° 1 y 2, el administrado indica que realizó la subsanación del único hecho imputado; hecho que ha acreditado mediante los siguientes documentos las siguientes acciones:

³² CD ROM que obra en el folio 131 del Expediente.



- El numeral 4.2 del Reporte Final de Emergencias Ambientales, mediante el cual informó que se ha realizado el reemplazo del tramo afectado el mismo día de ocurrido el derrame.
 - Los numerales 9 y 10 del Anexo N° 2 de la Carta N° CNPC-APLX-OP-525-2015, mediante el cual informó de la fecha de reemplazo y la cantidad de metros reemplazados del tramo afectado.
 - El numeral 5 y en el Anexo 3 (numerales 3 y 5 del Anexo N° 3) de la Carta N° CNPC-APLX-OP-525-2015, mediante los cuales informó el cronograma de remediación y restauración del área impactada, que se llevó a cabo entre el 13 y 19 de noviembre del 2015.
53. Sobre la base de lo expuesto, el administrado considera que se debe aplicar el eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, contemplado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en lo sucesivo, **TUO de la LPAG**). En consecuencia, solicita que se archive el presente PAS, en virtud de la aplicación de dicho eximente.
54. Sobre el particular, el TUO de la LPAG³³ y el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, **Reglamento de Supervisión**)³⁴, establecen la figura de la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS, como un eximente de responsabilidad administrativa. En el presente caso, el único hecho imputado se refiere a que CNPC no implementó las medidas de prevención para evitar el derrame del 13 de noviembre de 2015, por lo que corresponde analizar la subsanación para este tipo de infracciones.
55. Sobre el particular, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en lo sucesivo, **TFA**), mediante el fundamento 43 de la Resolución N°116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, ha señalado que, dada la naturaleza de las medidas de prevención, la falta



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

"Artículo 255°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

(...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253°.

34

Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD

"Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos

15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.

15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:

a) Incumplimientos leves: Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.

b) Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento".

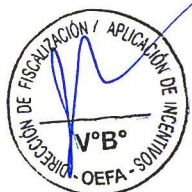


Y



de adopción de las mismas no puede ser objeto de subsanación, toda vez que una vez ocurrido el hecho no se puede evitar los efectos derivados de la infracción, al tratarse de acciones preliminares que el administrado debía haber realizado³⁵.

56. En consecuencia, aun cuando el administrado acreditara haber implementado actualmente las medidas preventivas necesarias para evitar derrames en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, el único hecho imputado no puede considerarse subsanado para efectos de eximir a CNPC de la responsabilidad administrativa correspondiente, toda vez que se trata de una imputación por no haber adoptado las medidas de prevención. En ese sentido, corresponde desestimar el argumento del administrado en este extremo.
57. En su escrito de descargos N° 2, el administrado señaló que, de conformidad con el numeral 3 del artículo II y Artículo 245° del TUO de la LPAG, el OEFA no puede imponer condiciones menos favorables a las establecidas en el TUO de la LPAG, pues esta norma con rango legal precisa que los principios de la potestad sancionadora, la estructura y las garantías mínimas reconocidas a los administrados no pueden ser modificadas, razón por la cual, las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales tienen que respetarlas por jerarquía normativa.
58. En ese sentido, el administrado alega que el OEFA debe archivar el presente PAS, considerando que el presente caso se encuentra en el supuesto contemplado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, no hacerlo vulnera el principio de legalidad y el principal objetivo de la citada norma que es privilegiar el fin preventivo – correctivo de la potestad sancionadora y comprimir el fin represor.
59. Sobre el particular, corresponde señalar que el OEFA, en el marco de sus competencias ha desarrollado jurisprudencialmente que determinadas conductas por su naturaleza misma no son subsanables, sin que ello implique la limitación o restricción de las garantías mínimas reconocidas al administrado en el marco de la TUO de la LPAG, ni la vulneración de algún principio recogido en el TUO de la LPAG.
60. En efecto, el fundamento del Tribunal de Fiscalización Ambiental (en atención a la Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo del 2018³⁶) considera la naturaleza de las medidas de prevención, entendidas estas como las diligencias que se debe adoptar de manera coherente para evitar que se produzca un daño; ello conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
61. Aunado a ello, el TFA agrega que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que una vez ocurrido el hecho no se puede revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los



35

Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, fundamento 43

"En esa línea argumentativa, en el presente caso, se advierte que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que una vez ocurrido el hecho no se puede revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adaptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente –suelo impregnado con hidrocarburo–. Por lo que, en este caso correspondía a Petrobras adoptar las medidas de prevención necesarias, a fin de evitar la afectación del suelo conforme a lo señalado precedentemente".

https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=29799

36

Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo del 2018, considerando 40, 41, 42 y 43.

Disponible en: <file:///Users/karen/Downloads/RESOLUCION%20N%C2%B0%20116-2018-OEFA-TFA-SMEPIM.pdf>
Consulta realizada el 29 de noviembre del 2018.

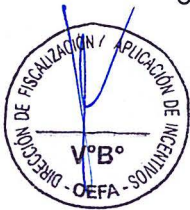


hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente – suelo impregnado con hidrocarburo.

62. Considerando ello, no cabe la subsanación voluntaria en el presente caso, sin perjuicio de ello, la documentación relacionada a las acciones posteriores al derrame producido será evaluada en el acápite IV. de la presente Resolución, correspondiente a la evaluación del dictado de las medidas correctivas, en caso corresponda.

La obligación materia del único hecho imputado es de medios, mas no de resultados

63. En su escrito de descargos N°1, la adopción de medidas de prevención es una obligación de medios, en la medida que su implementación no garantiza que no se produzcan incidentes. En ese sentido, al considerar que la producción de un incidente equivale a no haber adoptado medidas de prevención, OEFA desnaturalizaría el contenido de esta obligación, exigiéndola como una obligación de resultados.
64. Sobre el particular, se debe indicar que el tercer párrafo del artículo 3° del **RPAAH** establece la obligación de los operadores de hidrocarburos de prevenir los impactos ambientales negativos generados por sus actividades³⁷. En ese sentido, la obligación contenida en el tercer párrafo del artículo 3° del RPAAH se traduce en la exigencia de que todo operador implemente mecanismos que, de manera efectiva, eviten la generación de impactos ambientales negativos en el ambiente.
65. En ese sentido, el cumplimiento de esta obligación no se limita únicamente a exigir la adopción de mecanismos de prevención, sino que exige también que dichos mecanismos sean idóneos y eficaces para evitar los impactos a prevenir en cada caso concreto, porque de lo contrario dicha obligación no cumpliría su finalidad, que consiste en prevenir la generación de impactos negativos para el ambiente.
66. En el presente caso, de acuerdo con la información contenida en el documento denominado "Informe de Falla de Material", el derrame se originó a consecuencia del desgaste de la tubería de 2.3/8" de diámetro, debido a la corrosión externa generada por el contacto con el suelo³⁸. Por lo que, se ha acreditado que CNPC no llevó a cabo el mantenimiento preventivo para evitar que la corrosión afecte la Línea de Totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, con el objeto de prevenir el derrame del 13 de noviembre de 2015.
67. En consecuencia, al haberse constatado que el administrado no llevó a cabo mecanismos de prevención para evitar que la corrosión ocasione un derrame en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, se evidencia que el administrado no ejecutó medidas de prevención eficaces para evitar el derrame del 13 de noviembre, por lo que corresponde desestimar el argumento del administrado en este extremo.



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

"Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

(...)

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".

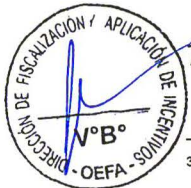
38 Página 112 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.



No se han indicado cuales son las medidas de prevención que CNPC debió haber adoptado

68. En su escrito de descargos N° 1, el administrado señala que OEFA ha concluido de manera inmotivada que CNPC no ha adoptado medidas de prevención para evitar el derrame, toda vez que no ha precisado cuales son las medidas de prevención que debió haber adoptado.
69. Sobre el particular, se debe indicar que, de acuerdo al literal A del Capítulo VIII del PAMA, una de las medidas de prevención que el administrado debió haber adoptado para evitar el derrame del 13 de noviembre del 2015 consiste en el mantenimiento preventivo de la tubería de 2.3/8" de diámetro de la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por CNPC, en virtud de los compromisos contenidos en el PAMA del Lote X, el administrado conocía que medida de prevención debía realizar para evitar la producción del derrame del 13 de noviembre del 2015.
70. Por otro lado, mediante la Resolución Subdirectoral – primer párrafo del pie de página 2-, la SFEM indicó de manera referencial qué medidas de prevención pudo haber adoptado el administrado para prevenir el derrame del 13 de noviembre de 2015. En ese sentido, desde la imputación de cargos del presente PAS, la SFEM señaló de manera referencial la vigilancia y el mantenimiento preventivo de la tubería de 2.3/8" de diámetro de la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22 como medidas de prevención para el caso concreto³⁹.
71. Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que la acreditación de las medidas de prevención está a cargo del administrado, toda vez que este último es quien se encuentra en mejor posición que el OEFA para acreditar que cumplió con la obligación a su cargo y adoptó las medidas de prevención correspondientes, todo ello conforme a los principios de facilidad y disponibilidad probatorios⁴⁰.

72. Como ya se ha señalado anteriormente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este punto al hacer referencia a la denominada carga de la prueba dinámica⁴¹,



³⁹ Folio 10 reverso del expediente.

⁴⁰ LÓPEZ MENUDO, Francisco (Dir.). El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia. Primera edición. Lex Nova. Valladolid, 2010. P. 661-664.

⁴¹ Ver sentencia del 26 de enero de 2007 (Exp. N° 1776-2004-AA/TC):

"(...) La utilización de la prueba dinámica

Se ha señalado prima facie que la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos, según lo presenta el artículo 196° del Código Procesal Civil. Frente a ello, la carga probatoria dinámica significa un apartamiento de los cánones regulares de la distribución de la carga de la prueba cuando ésta arroja consecuencias manifiestamente disvaliosas para el propósito del proceso o procedimiento, por lo que es necesario plantear nuevas reglas de reparto de la imposición probatoria, haciendo recaer el *onus probandi* sobre la parte que está en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producir la prueba respectiva. (...)

La doctrina de las cargas probatorias dinámicas interviene para responder a una concepción de un derecho dúctil y una concepción más dinámica del devenir del proceso, tal como amerita el supuesto planteado. Así, no correspondería al demandante la carga de la prueba del hecho (de índole negativo) sino que el demandado tendría la carga de probar el hecho positivo. Cabe recordar que la prueba dinámica no es ajena a nuestro ordenamiento. Por ejemplo, se han utilizado en los siguientes supuestos: violación de derechos humanos (párrafo 70 de la sentencia del caso Paniagua Morales y otros, párrafo 65 de la sentencia del caso Durand y Ugarte y párrafo 63 de la sentencia del Caso Castillo Petruzzi, todas ellas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), cumplimiento de condiciones de los trabajadores (artículo 27° de la Ley Procesal del Trabajo, Ley N.º 26636) e impugnación de pago de tasa en tributación municipal (sentencias recaídas en el Expediente N.º 0041- 2004-AI/TC y en el Expediente 0053-2004-AI/TC). Asimismo, en el ámbito de protección del usuario, y basándose en la asimetría de información, se ha permitido la variación de la carga de la prueba, buscándose proteger al consumidor de la imposibilidad de probar que fue engañado o que recibió información insuficiente (punto 2 la Resolución N° 102-97-TDC-INDECOPI)."

(Sin resaltado en original)



según la cual la carga de probanza de ciertos hechos recae sobre la parte que está en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producirla.

73. Al respecto, resulta evidente que, dado el conocimiento especializado de la industria y la actividad productiva en particular por parte del administrado, es CNPC quien se encuentra, no solo en mejor capacidad de determinar las medidas de prevención del riesgo de acaecimiento de impactos ambientales negativos⁴², sino también, una vez adoptadas estas, la de acreditar ante la Autoridad su ejecución y cumplimiento. En el caso concreto, dicho conocimiento se ve reflejado en el Reporte de Falla de Línea de Totales del MC 5 CA22, en el cual el administrado ha indicado expresamente que, como medidas de prevención, pudo haber ejecutado inspecciones visuales de las tuberías, reemplazos programados, entre otros⁴³.
74. En consecuencia, considerando que CNPC conocía las medidas de prevención que debió adoptar –tales como aquellas señaladas en el PAMA del Lote X, las medidas de prevención a modo referencial señaladas en la Resolución Subdirectoral y del conocimiento especializado del administrado–, corresponde desestimar lo alegado por CNPC en este extremo.

Presunta subrogación de competencias de OEFA

75. En sus escritos de descargos N° 1 y 2, el administrado señaló que el OEFA no puede efectuar la fiscalización del cumplimiento del mantenimiento preventivo por ser un tema netamente técnico, por lo que dicha competencia es del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
76. Al respecto, conviene precisar que, de acuerdo a lo actuado en el Expediente, durante la Supervisión Regular 2015, la Dirección de Supervisión verificó, organolépticamente, suelos impregnados con hidrocarburos⁴⁴; asimismo, realizó la toma de muestra de suelo, producto del cual se verificó excesos de ECA Suelo Industrial para los parámetros Fracción de Hidrocarburos N° 1 y N° 2, conforme el Informe de Ensayo de Laboratorio N° SAA-15/03210, AGQ PERÚ S.A.C.



En atención a ello, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 8° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el OEFA “se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental”. Adicionalmente, el artículo 3° del RPAAH, establece la obligatoriedad del titular de las actividades de hidrocarburos de la adopción de medidas de prevención a efectos de evitar impactos ambientales negativos producto de sus actividades de hidrocarburos.

78. Por consiguiente, toda vez que durante la Supervisión Regular 2015, se produjo la fuga de fluidos de producción en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, el OEFA tiene, en virtud de sus competencias, tiene la obligación de fiscalizar el cumplimiento de las medidas de prevención a fin de evitar el impacto en el suelo; por consiguiente, queda desvirtuado el argumento señalado por el administrado en este extremo.



⁴² Sobre el particular, de manera referencial, se debe indicar que el administrado pudo haber implementado un extractor y/o un filtro en la cabina de pintado de la Planta Envasadora de GLP, entre otras medidas similares.

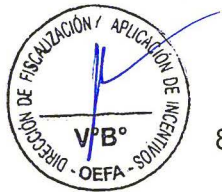
⁴³ Página 112 del documento digitalizado denominado “Informe N° 1984-2016”, contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.

⁴⁴ Página de la 133 a 136 del documento digitalizado denominado “Informe N° 1984-2016”, contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.

Y

Planes de mantenimiento para cada tipo de infraestructura

79. A través del escrito de descargos 1 y 2, CNPC indica que las medidas de prevención para las tuberías están contenidas en los siguientes documentos:
- Manual de Operación y Mantenimiento de Ductos (oleoductos, gasoductos, bombas, instrumentos, equipos de separación, conteo, control y almacenamiento de hidrocarburos).
 - Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección (líneas de flujo, líneas de totales, líneas de pruebas, líneas de combustible, líneas de inyección).
80. Asimismo, en el escrito de descargos N° 1, el administrado señaló que, para el caso de las líneas de flujo, las medidas de prevención se realizan en base al documento denominado "Plan de Gestión de Líneas de Flujo". En atención a ello, el administrado sostiene que se vulneró el principio de veracidad, toda vez que la información presentada debe entenderse como cierta.
81. Sobre el particular, si bien el administrado menciona la existencia de Plan de gestión para Líneas de Flujo que contienen las medidas de prevención aplicables a líneas de flujo, líneas de totales, líneas de pruebas, líneas de combustible y líneas de inyección –como es el caso de la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22–, la documentación mencionada no acredita por sí misma que CNPC haya ejecutado las medidas de prevención necesarias para evitar el derrame.
82. En atención a lo anterior, para el cumplimiento de la obligación contemplada en el artículo 3° del RPAAH, dado el conocimiento especializado de la industria, es el administrado en su condición de titular de las actividades de hidrocarburos del Lote X, quien tiene las facilidades para el control y la operación de sus instalaciones, así como las herramientas de gestión idóneas para la correcta identificación de las fallas que se pudieran producir y acciones que deberían implementarse.
83. En tal sentido, CNPC pudo efectuar las medidas de prevención consideradas en los instrumentos del Lote X, tales como aquellas que figuran en el PAMA, conforme fue señalado en el numeral 12 del Informe Final de Instrucción.
84. Así también, en el escrito de descargos 1, el administrado señaló que remitió el Reporte de Operador de campo como evidencia de recorrido que realiza el personal de producción en los pozos y líneas de flujo.
85. Al respecto, cabe precisar que los mencionados reportes N°000179, 000194, 000201, 000202, 000196, corresponden a fechas previas al derrame; no obstante, de la revisión de la documentación presentada se verifica que se realizó la inspección visual, la cual consistió en un recorrido de la Línea de totales MC 5, verificando a modo superficial la estructura de la misma, no especificándose en el mencionado reporte las características, condiciones, entre otras observaciones a fin de verificar la integridad de la tubería.
86. En atención a lo anterior, la sola ejecución –aislada– de una inspección visual no resulta suficiente para asegurar el mantenimiento de la tubería, más aún cuando esta se encuentra expuesta a condiciones ambientales y condiciones propias del producto transportado.



Y



87. Por otro lado, en el escrito de descargos 2, el administrado señaló que el Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección (líneas de flujo, líneas de combustible, líneas de inyección), contiene los procedimientos generales que llevan a cabo para el mantenimiento de tuberías llamadas líneas de flujo, que incluye las líneas de prueba y líneas de totales de los manifolds de campo, y el hecho que no se muestre los resultados a partir del año 2008 no significa que no se realizan las acciones ahí descritas.
88. Sobre el particular cabe precisar que, si bien el administrado señala que ejecuta los procedimientos para el mantenimiento de tuberías, no presenta medio probatorio que acredite lo señalado.
89. Así también, en el mencionado Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección (líneas de flujo, líneas de combustible, líneas de inyección) – escrito de descargos 1-, se evidencia el Contrato N°15095-CTX-A (servicios de operación del sistema de producción de petróleo del lote X), donde se evidencia el Control de Recorrido de Líneas de Flujo 2016-2017, fecha posterior a la ocurrencia del derrame.
90. Al respecto, el mencionado documento no acredita que el administrado haya realizado medidas preventivas antes de la ocurrencia del derrame de hidrocarburos en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22.
91. Además, de la revisión de los documentos que obran en el expediente, no se aprecia que el administrado haya acreditado la adopción de las medidas de prevención necesarias para evitar el derrame del 13 de noviembre de 2015. Por el contrario, de acuerdo al documento denominado "Informe de Falla de Material", la falla que originó el derrame se produjo por el desgaste de la tubería de 2.3/8" de diámetro, a consecuencia de la corrosión externa ocasionada por el contacto de dicha tubería con el suelo⁴⁵, lo cual pone en evidencia que no se realizó el mantenimiento preventivo necesario para controlar dicha corrosión, pues de lo contrario no se habría producido el derrame. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo, no vulnerándose el principio de presunción de veracidad.

Muestro realizado en la Supervisión Especial 5 y 6 de diciembre del 2018

92. En el escrito de descargos 2, el administrado señaló que la decisión de análisis de parámetros fue a solicitud de la supervisión de OEFA, en la cual no requirió realizar análisis de los parámetros TPH, toda vez que el área se encontraba limpia sin trazas de hidrocarburos, según el ítem 10 del Acta de Supervisión suscrita el 6 de abril del 2018.
93. Al respecto, conviene precisar que en la supervisión posterior señalada por el administrado, corresponde al seguimiento del derrame materia de análisis, en la cual la Dirección de Supervisión tomó cuatro (4) muestras de suelo en los siguientes puntos⁴⁶:

⁴⁵ Página 112 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.

⁴⁶ Folio 99 del expediente.



Nro.	Código de Punto	Nro. de Muestras	Matriz	Descripción	Coordenadas		Altitud	Solicita Dirlmoncia
					Norte o Latitud	Este o Longitud		
8	20,6,MC5-1	3	Suelo	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 11 metros al noroeste del punto de ruptura de la línea, en dirección a la Batería CA-22. En referencia al punto 24,6,ESP-2; de la supervisión especial realizada el 15 de noviembre del 2015, con una profundidad de 0,30 metros.	479550	9514883	180	No
9	20,6,MC5-2	3	Suelo	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 66 metros al noroeste del punto de ruptura de la línea, en dirección a la Batería CA-22. En referencia al punto 24,6,ESP-3; de la supervisión especial realizada el 15 de noviembre del 2015, con una profundidad de 0,30 metros.	479500	9514905	180	No
10	20,6,MC5-3	3	Suelo	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 86,3 metros al oeste del punto de ruptura de la línea, en dirección a la Batería CA-22. En referencia al punto 24,6,ESP-5; de la supervisión especial realizada el 15 de noviembre del 2015, con una profundidad de 0,30 metros.	479475	9514894	180	No
11	20,6,MC5-4	3	Suelo	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 45 metros al suroeste del punto de ruptura de la línea, con una profundidad de 0,30 metros. (Punto referencial)	479522	9514858	182	No

94. Sin embargo, de acuerdo al Informe de Ensayo N° 28533/2018, no se realizó el muestreo de Fracciones de Hidrocarburos en dichos puntos⁴⁷, por lo que; en tanto que en el presente PAS se acreditó la superación del ECA Suelo en dichos parámetros, esta documentación no acredita que CNPC haya realizado la remediación de las áreas afectadas por el derrame del 13 de noviembre del 201, conforme fue señalado en el Informe Final de Instrucción

95. En su escrito de descargos N° 2, el administrado también señaló que presentó carta CNPC-APLX-OP-092-2016 del 6 de abril del 2016, con evidencias de haber realizado toma de muestra compuesta del área afectada señalando que esta sería enviada en cuanto se emita el Informe de Ensayo por el laboratorio, por lo que presentó en el Anexo N°3 Informe de Ensayo N°13027-2016 (en lo sucesivo, **Informe de Ensayo**).



96. Al respecto, cabe precisar que de la revisión del mencionado Informe de Ensayo se evidencia resultados para el parámetro Hidrocarburos Totales Fracción 2 (C10-C28) y Fracción 3 (C28-C40) un valor de <0.9, correspondiendo a una muestra compuesta de suelo en los puntos ESP-1,2,3,4,5 y 6, lo cual no resulta representativo para el presente caso, toda vez que el supervisor evidenció diferentes concentraciones del parámetro hidrocarburos Totales en puntos determinados y para fracciones F2 y F3 diferentes, tal igual se establece en el ECA suelo, por lo que el resultado presentado por el administrado correspondiente a una mezcla de suelos no sería comparable con el mencionado resultado, ni con los resultados presentados por la Dirección de Supervisión.

97. Debido a ello, corresponde desestimar el desarrollo de argumentos expuestos por el administrado, toda vez que la no adopción de medidas de prevención constituye un incumplimiento a la normativa ambiental, lo cual ha sido debidamente acreditado por el OEFA sin que el administrado haya podido demostrar que dio cumplimiento al deber de adoptar las medidas de prevención, que es objeto de este extremo del PAS.



98. Sin perjuicio de lo anterior, con relación a las acciones realizadas por el administrado con posterioridad a la emergencia ambiental destinadas a la limpieza y remediación de las áreas afectadas, corresponden señalar que las mismas serán evaluadas en el acápite correspondiente a las medidas correctivas, a efectos de evaluar si corresponde el dictado de una medida correctiva.

⁴⁷ Folios 106 a 112 del expediente.



99. En consecuencia, de acuerdo a lo actuado en el Expediente, ha quedado acreditada la responsabilidad administrativa de CNPC, por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto del derrame de hidrocarburos, generado por corrosión externa en la Línea de totales MC 5; **por lo que, corresponde declarar la responsabilidad administrativa de CNPC.**

IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O DICTADO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

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

100. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la LGA, las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas⁴⁸.
101. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley del SINEFA y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG⁴⁹.
102. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA⁵⁰, establece que para dictar una medida correctiva es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA⁵¹, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
103. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:



Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.

"Artículo 136°. - De las sanciones y medidas correctivas

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.

(...)"

49

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

"Artículo 22°. - Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

(...)"

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

"Artículo 249°. - Determinación de la responsabilidad

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

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

"Artículo 22°. - Medidas correctivas

(...)

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

(...)

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

51

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

"Artículo 22°. - Medidas correctivas

(...)

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

(...)

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

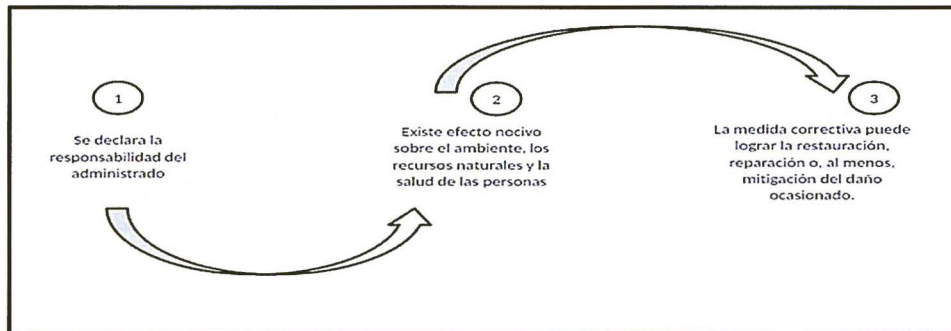
(Lo resaltado ha sido agregado)





- (i) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
- (ii) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
- (iii) La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

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



Elaborado: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

104. De acuerdo con el marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos⁵². En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.



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

- (i) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
- (ii) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
- (iii) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible⁵³ conseguir a través del dictado de la

⁵² En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

⁵³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Artículo 3°. - *Requisitos de validez de los actos administrativos*
Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

Artículo 5°. - *Objeto o contenido del acto administrativo*



✓



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

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

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

107. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar⁵⁴, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:

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

IV.1. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

Único hecho imputado

108. La presente imputación se encuentra relacionado con un incumplimiento por parte de CNPC por no adoptar las medidas de prevención para evitar la generación de impacto negativo al ambiente, producido como consecuencia del derrame de hidrocarburos en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22.



Sobre el particular, es necesario indicar que el contacto de hidrocarburos con el suelo podría generar efectos nocivos en el ambiente, toda vez que, alteran sus características físicas (textura, estructura, porosidad y estabilidad), características químicas (sustancias o iones) y biológicas (cambio en el metabolismo de los microorganismos) lo que modifica su calidad y afecta a la fauna del suelo y flora silvestre que reside en la zona y que entre en contacto con el recurso alterado.

Corrección de los impactos ambientales negativos

110. Al respecto, al administrado presentó un Informe de las actividades realizadas para la recuperación y mitigación del área impactada por el derrame ocurrido en la línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, donde se observa las Ordenes de



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

⁵⁴ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
"Artículo 22°. - Medidas correctivas

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

(...)
d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

Y



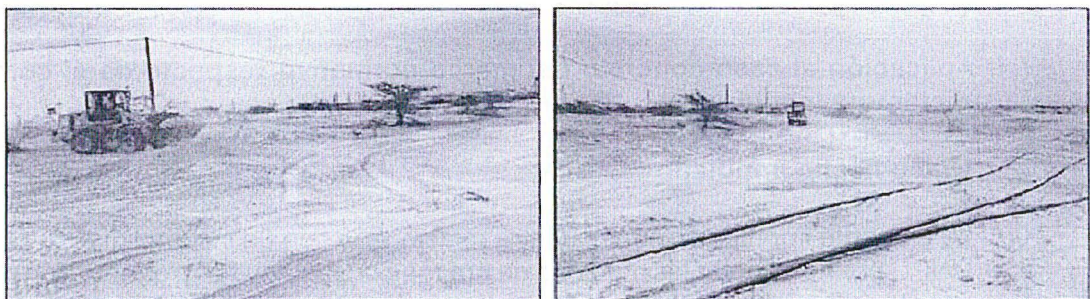
Trabajo N° 555184 y 555434 para la remediación de áreas afectadas⁵⁵. Asimismo, CNPC presentó también el cronograma de actividades correspondiente a las actividades de limpieza, el cual se muestra a continuación⁵⁶.

Cuadro N°2. Cronograma de actividades de limpieza - CNPC

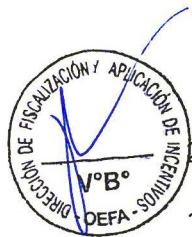
Item	Actividad	Viernes 13	Sábado 14	Lunes 16	Martes 17	Jueves 19
1	Reporte a Centro de Información y Control - CIC	█				
2	CIC Reporta a personal responsable	█				
3	Personal responsable se apersona a zona de evento	█				
4	Remoción de tierra afectada		█	█		
5	Retiro y transporte de tierra afectada		█	█	█	
6	Reposición de tierra removida con tierra limpia				█	█
7	Compactar y nivelar tierra limpia en zona afectada					█

111. Adicionalmente, el administrado presentó con Carta N°CNPC-APLX-OP-525-2015 el 4 de diciembre del 2015, vistas fotográficas, donde se evidencia la limpieza del área impactada por el derrame de hidrocarburos, con lo cual quedó acreditado la limpieza del área, conforme se detalla a continuación:

Registro Fotográfico N°1. Limpieza de áreas impactadas, efectuada por CNPC



Fuente: Reporte de Falla Línea de Totales del MC 5 CA22 del 13 de noviembre del 2015, presentado por CNPC.



112. En la mencionada Carta N°CNPC-APLX-OP-525-2015 presentada el 4 de diciembre del 2015, el administrado adjuntó el Registro de internamiento de suelos afectados de fecha 14, 17 y 19 de noviembre del 2015, donde se evidenció el traslado de 60 m³ de tierra contaminada procedente del MC #5 (locación CA-22) por el contratista T y G al centro de acopio temporal (laguna 6), con lo cual quedó acreditado el retiro de los residuos generados producto de la recolección de los suelos impregnados con hidrocarburos.



113. Mediante el escrito de descargos 1, el administrado presentó el Informe de Ensayo N° 28533/2018 y 28545/2018, correspondiente al muestreo realizado por OEFA durante una supervisión de seguimiento al derrame de la línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, donde la Dirección de Supervisión tomó cuatro (4) muestras de suelo en los siguientes puntos⁵⁷:

⁵⁵ Página 118 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.

⁵⁶ Página 106 del documento digitalizado denominado "Informe N° 1984-2016", contenido en el disco compacto que obra a folio 9 del expediente.

⁵⁷ Folio 99 del expediente.

Y



Cuadro N°3. Puntos de muestreo de suelo (Abril 2018) – OEFA

Fuente: Reporte de Falla Línea de Totales del MC 5 CA22 del 13 de noviembre del 2015, presentado por CNPC.

Nro.	Código de Punto	Nro. de Muestras	Matriz	Descripción	Coordenadas		Altitud	Solicitud Direcciona
					Norte o Latitud	Este o Longitud		
8	20,6,MC5-1	3	Suelo	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 11 metros al noroeste del punto de ruptura de la línea, en dirección a la Batería CA-22. En referencia al punto 24,8,ESP-2; de la supervisión especial realizada el 15 de noviembre del 2015, con una profundidad de 0,30 metros.	479550	9514893	180	No
9	20,6,MC5-2	3	Suelo	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 66 metros al noroeste del punto de ruptura de la línea, en dirección a la Batería CA-22. En referencia al punto 24,8,ESP-3; de la supervisión especial realizada el 15 de noviembre del 2015, con una profundidad de 0,30 metros.	479500	9514905	180	No
10	20,6,MC5-3	3	Suelo	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 86,3 metros al oeste del punto de ruptura de la línea, en dirección a la Batería CA-22. En referencia al punto 24,0,ESP-5; de la supervisión especial realizada el 15 de noviembre del 2015, con una profundidad de 0,30 metros.	479475	9514894	180	No
11	20,6,MC5-4	3	Suelo	Punto de muestreo de suelo, ubicado a 45 metros al suroeste del punto de ruptura de la línea, con una profundidad de 0,30 metros. (Punto referencia)	479522	9514856	182	No

Fuente: Reporte de Falla Línea de Totales del MC 5 CA22 del 13 de noviembre del 2015, presentado por CNPC.

114. Sin embargo, de acuerdo al Informe de Ensayo N° 28533/2018 y 28545/2018, no se realizó el muestreo de Fracciones de Hidrocarburos en dichos puntos⁵⁸; en el escrito de descargos 2, el administrado presentó Informe de Ensayo que evidencia resultados para el parámetro Hidrocarburos Totales F 2 (C10-C28) y F 3 (C28-C40) de <0.9, correspondiendo a una muestra compuesta de suelo en los puntos ESP-1,2,3,4,5 y 6, metodología no válida para acreditar remediación del área impactada.



115. No obstante, la Dirección de Supervisión realizó una supervisión de seguimiento a la limpieza y descontaminación de áreas afectadas en el Lote X del 4 al 6 de abril del 2018, señalando en su Informe de Supervisión N°387-2018-OEFA/DSEM-CHID del 15 de noviembre del 2018 que en los resultados de análisis de laboratorio de las cuatro (4) muestras de suelo tomadas por el supervisor, no superan el ECA suelo industrial en el parámetros Hidrocarburos Totales F2 (C10-C28) y F3 (C28-C40), como se detalla a continuación:

Cuadro N°4. Resultados de análisis de laboratorio (Abril 2018)-OEFA

Parámetro	Resultados de Análisis ⁽¹⁾				ECA suelo ⁽²⁾
	Abril 2018 -OEFA				
	20,6,MC5-1	20, 6, MC5-2	20,6,MC5-3	20,6,MC5-4	
Hidrocarburos Totales (C5-C10)	<0.3	<0.3	<0.3	<0.3	500
Hidrocarburos Totales (C10-C28)	<5.00	<5.00	303	<5.00	5 000
Hidrocarburos Totales (C28-C40)	<5.00	<5.00	511	<5.00	6 000

Elaborado: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

Fuente: Informe de Supervisión N°387-2018-OEFA/DSEM-CHID

(1) Informe de ensayo N° SAA-18/00464 y S- 18/013949 (AGQ Perú S.A.C.).



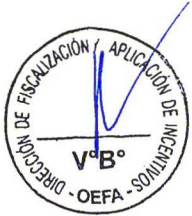


(2) D.S.N°002-2013-MINAM- Suelo Industrial

116. En consecuencia, a través de la presentación de la documentación contenida en el escrito de descargos y documentación obrante en INAPS (Información Aplicada para la Supervisión) de OEFA, ha quedado acreditado que el administrado realizó la remediación de las áreas impactadas con hidrocarburos en el Lote X, por lo que corrigió los impactos ambientales negativos advertidos durante la Supervisión Especial 2015.

Corrección de la conducta respecto a la adopción de medidas prevención para eventos futuros

117. En ese punto, se debe señalar que el objeto de la medida de prevención es lograr evitar la generación de impactos ambientales negativos como consecuencia de derrames de hidrocarburos, por lo que constituye indispensable realizar acciones de prevención en el área materia de análisis a fin de evitar los posibles impactos ambientales negativos en los suelos.
118. Al respecto, de la revisión de la documentación presentada por el administrado en los escritos de descargos 1 y 2 (Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección, Plan de Gestión de Líneas de Flujo, Reporte de operador de campo, Contrato N°15095-CTX-A), se verifica que los mismos solo acreditan inspecciones visuales; no obstante, el administrado no presentó medio probatorio que acredite la ejecución de medidas preventivas idóneas para evitar el derrame de hidrocarburos en la Línea de totales MC 5.
119. En atención a ello, cabe acotar que la obligación de adoptar medidas de prevención tiene un carácter preventivo, corresponde señalar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 087-2018-OEFA/TFA-SMEPIN del 9 de abril de 2018⁵⁹ señaló que en los casos donde se ha infringido una obligación de carácter preventivo, es necesario que, independientemente de las acciones de mitigación y rehabilitación, el dictado de la medida correctiva también considere obligaciones destinadas a prevenir futuros eventos similares.
120. En ese sentido, en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, corresponde el dictado de una medida correctiva, conforme se detalla a continuación:



⁵⁹

Ver Resolución N°087-2018-OEFA/TFA-SMEPIN del 9 de abril de 2018.

**Tabla N° 1: Medida Correctiva**

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
CNPC Perú S.A. no adoptó medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22. Ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de noviembre de 2015.	CNPC Perú S.A., deberá acreditar la adopción de medidas de prevención (tales como, vigilar y realizar mantenimiento preventivo de la línea de totales, las consignadas en sus instrumentos de gestión ambiental y cualquier otra destinada a tal fin) para evitar derrames que generen impactos negativos producto de su actividad, en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22. Ubicado en el Lote X.	En un plazo no mayor de cincuenta (50) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la correspondiente Resolución Directoral.	Remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información: - Informe técnico de la ejecución de medidas preventivas, donde deberá detallar las acciones realizadas, adjuntado registro fotográfico debidamente fechado y georeferenciado (coordenadas UTM WGS84), así como documentación necesaria que acredite el cumplimiento de la medida correctiva.

121. La finalidad de la medida correctiva es que el administrado acredite y ejecute las medidas de prevención en sus instalaciones, para evitar los impactos ambientales negativos, producto de derrames de hidrocarburo, en el suelo adyacente a la instalación del mencionado lote.

122. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva, en el presente caso se ha tomado como referencia el plazo estimado en el Proceso de Contratación del Servicio de Inspección de Tuberías del Sistema de GLP, para el cual se otorgó un plazo de sesenta (60) días calendario⁶⁰ equivalente a cuarenta (40) días hábiles aproximadamente. Es así que se justifica el siguiente plazo:

- Se otorga un plazo de diez (10) días hábiles para que el administrado realice las acciones de logística (de contratación, entre otras) para la ejecución de la medida correctiva.
- Se otorga un plazo de cuarenta (40) días hábiles para que el administrado ejecute la medida correctiva.

⁶⁰ PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A. Proceso de Adjudicación Selectiva N°SEL-0167-2017-OTL/PETROPERU – Contratación del Servicio de Inspección Tuberías del Sistema GLP.

(...)

9. PLAZO

El plazo para la ejecución del alcance del presente servicio será de sesenta (60) días calendario.

Disponible:

<http://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd->

<pub/fichaSeleccion/fichaSeleccion.xhtml?ptoRetorno=LOCAL>

(objeto de contratación: servicio/descripción del objeto: inspección/ versión seace: 3/ año de convocatoria:2017)

Última Consulta: 12 de noviembre del 2018.



123. Adicionalmente se otorgan cinco (5) días hábiles para que el administrado presente ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA los documentos que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, los literales a), b) y o) del artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, 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 de lo dispuesto en el artículo 4° del RPAS del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **CNPC Perú S.A.**, por la comisión del único hecho imputado contenido en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA/DAI/SFEM, de conformidad con los fundamentos señalados en la presente Resolución.

Artículo 2°. - Ordenar a **CNPC Perú S.A.**, el cumplimiento de la medida correctiva detallada en la Tabla N° 1, de conformidad con los fundamentos señalados en la presente Resolución.

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

Artículo 4°.- Para asegurar el correcto cumplimiento de la medida correctiva, se solicita al administrado informar a esta Dirección los datos de contacto del responsable de remitir la información para la acreditación del cumplimiento de la(s) medida(s) correctiva(s) impuesta(s) en la presente Resolución Directoral, para lo cual se pone a su disposición el formulario digital disponible en el siguiente link: bit.ly/contactoMC.

Artículo 5°.- Informar a **CNPC Perú S.A.**; que en caso los extremos que declaran la existencia de responsabilidad administrativa adquieran firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

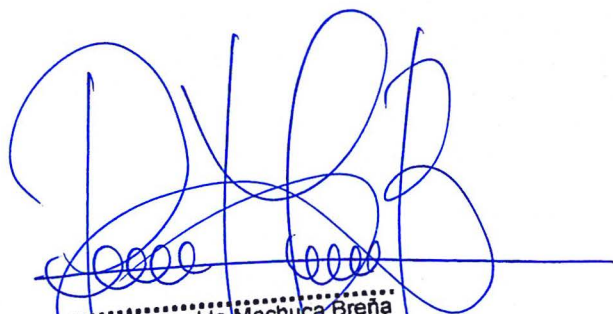
Artículo 6°.- Informar a **CNPC Perú S.A.**; que contra lo resuelto en la presente Resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.





Artículo 7°. - Informar a **CNPC Perú S.A.**; que el recurso de apelación que se interponga contra la medida correctiva ordenada se concederá sin efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el numeral 24.2 del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese,



.....
Ricardo Oswaldo Machuca Breña
Director (e) de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

