



EXPEDIENTE : 863-2018-OEFA/DFAI/PAS
 ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A. ¹
 UNIDAD FISCALIZABLE : LOTE IV
 UBICACIÓN : DISTRITO DE PARIÑAS, PROVINCIA DE TALARA Y
 DEPARTAMENTO DE PIURA
 SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
 MATERIA : MEDIDAS DE PREVENCIÓN
 RESPONSABILIDAD

H.T. 2017-I01-001458

Lima, 31 DIC. 2018

VISTOS: Resolución Subdirectoral N° 1090-2018-OEFA/DFSAI/SFEM del 24 de abril del 2018, Informe Final de Instrucción N° 1919-2018-OEFA/DFSAI/SFEN del 26 de octubre del 2018 y el escrito de descargos presentado por Graña y Montero Petrolera S.A.; y,

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

- Del 1 al 5 de agosto del 2016, la Dirección de Supervisión del OEFA (en lo sucesivo, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión regular (en lo sucesivo, Supervisión Regular 2016) a las instalaciones del Lote IV de titularidad de Graña y Montero Petrolera S.A. (en lo sucesivo, GMP), ubicada en el distrito de Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura. Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión S/N2 (en lo sucesivo, Acta de Supervisión) y en el Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID del 24 de noviembre del 2016 (en lo sucesivo, Informe de Supervisión Directa)³.
- Mediante el Anexo del Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID (en lo sucesivo, Anexo del Informe de Supervisión)⁴, la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular 2016, concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

A través de la Resolución Subdirectoral N° 1090-2018-OEFA-DFAI/SFEM5 del 24 de abril del 2018⁶ y notificada el 15 de mayo del mismo año⁷ (en lo sucesivo, Resolución Subdirectoral), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en lo sucesivo, SFEM) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, PAS) contra el administrado, atribuyéndole a título de cargo las presuntas infracciones contenidas en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

- Cabe precisar que, pese que a la Resolución Subdirectoral fue debidamente notificada, GMP no presentó ningún escrito de descargos que cuestione o desvirtúe las imputaciones materia de análisis.

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20100153832.

² Documento contenido en el CD ROM obrante en el folio 16 del Expediente.

³ Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 16 del Expediente.

⁴ Folios 1 al 11 del expediente.

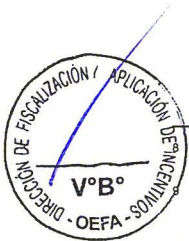
⁵ Folios del 12 al 15 del Expediente.

⁶ Folios del 12 al 15 del Expediente.

⁷ Folio 16 de Expediente.



5. El 14 de noviembre del 2018, mediante la Carta N° 3689-2018-OEFA/DFAI⁸ se notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 1919-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de octubre del 2018 (en lo sucesivo, Informe Final de Instrucción).
 6. Mediante escrito del 7 de diciembre del 2018⁹, GMP presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (en lo sucesivo, escrito de descargos).
- II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL**
7. 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 RPAS del OEFA.
 8. En ese sentido, se verifica que las infracciones imputadas en el presente PAS son distintas 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 Reglamentarias¹⁰, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:
 - (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.
 9. 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.



Folio 15 del Expediente.

Folios del 28 al 78 del Expediente.



¹⁰

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 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 de acreditarse 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. (...)”



III. ANÁLISIS DEL PAS

III.1. **Hecho imputado N° 1: Graña y Montero Petrolera S.A. no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de la fuga de gas de las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo en los siguientes pozos: (i) Pozo 12687 de la Batería 209 y (ii) Pozo 12659 de la Batería 205.**

a) Análisis del hecho imputado N° 1

10. Durante la Supervisión Regular 2016, la Dirección de Supervisión detectó fuga de gas por las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo, conforme al siguiente detalle:

Tabla N° 1. Detalle de los puntos de fuga de gas

N°	Descripción del Punto de fuga	Ubicación geográfica (Coordenadas UTM, WGS84, Zona 17)		Sustento fotográfico
		Norte	Este	
1	Fuga de gas combustible por la conexión "Tee" de la válvula reductora de presión del separador de gas combustible para el Pozo 12687 de la Batería 209 Bronco.	9506479	481789	Fotos N° 1, 2 y 3
2	Fuga de gas combustible por la válvula reductora de presión del separador de gas combustible para el Pozo 12659 de la Batería 205.	9506410	482329	Fotos N° 4, 5, 6

Fuente: Acta de Supervisión y panel fotográfico del Informe de Supervisión Directa.

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas.

11. Cabe precisar que, la fuga de hidrocarburos gaseosos se presentó por la falta de mantenimiento de los equipos e instalaciones; es decir por desperfectos de los equipos cuyo mantenimiento preventivo es de obligación del administrado. En esa línea, GMP debió implementar medidas de prevención durante la operación de los pozos y de la transferencia de hidrocarburos (líneas de flujo) a fin de asegurar el correcto funcionamiento de las mismas, tales como: inspecciones visuales, mantenimiento periódico de las válvulas reguladoras de gas y demás accesorios de sus instalaciones¹¹.

12. Las referidas medidas tienen como finalidad acreditar el correcto funcionamiento de los equipos durante la operación de los pozos y de la transferencia de hidrocarburos, a fin de detectar y corregir las posibles fallas que generaron las fugas de hidrocarburos gaseosos.

13. Respecto al menoscabo al medio ambiente, es pertinente indicar que, uno de los componentes principales del gas natural es el metano (CH₄) siendo este compuesto un gas de efecto invernadero, el mismo que es más potente que el CO₂, debido a su potencial de calentamiento global¹².

14. A mayor abundamiento, el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en lo sucesivo, RPAAH), establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables de prevenir los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades de hidrocarburos.

¹¹ La mayoría de las válvulas constan de un vástago que opera restringiendo o permitiendo el paso del fluido. Normalmente este vástago está sellado por una empaquetadura anular para evitar el escape de fluido a la atmósfera; de esta manera, las emisiones ocurren cuando se deteriora dicha empaquetadura o a través de la brida de unión del cuerpo de la válvula
Yañez Angarita, E.; Gualdrón Mendoza, M. y Bylin C. 2014. Metodología para la identificación y cuantificación de emisiones fugitivas de metano en campos de producción. Instituto Colombiano del Petróleo.
Disponible en:
http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Geses_efecto_invernadero/Gu%C3%ADa_Metano_con_ISBN_pdf.pdf

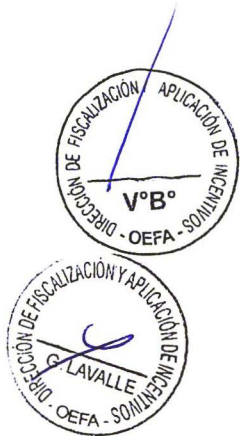
¹² Honty, G. 2014. Potenciales emisiones de la explotación de hidrocarburos no convencionales. Centro Latino Americano de Ecología Social.
Disponible en: http://www.energiasur.com/wp-content/uploads/2015/05/Emis_Fracking_350.pdf



15. En esa línea, GMP debió haber adoptado las medidas de prevención en las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo; toda vez que, durante la Supervisión Regular 2016 se detectó fuga de hidrocarburo gaseoso en la referida instalación y, como consecuencia de ello, presencia del fluido (manchas) en la superficie de la estructura. La conducta infractora se sustenta en los registros fotográficos N° de 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Anexo N° 5 del Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID, conforme se muestra a continuación:

Pozo 12687 de la Batería 209 Bronco	
Registro Fotográfico N° 1. Pozo 12687 de la Batería 209 Bronco cuya producción se realiza mediante sistema de bombeo mecánico. Coordenadas UTM WGS84, Zona 17 - 481789E, 9506479N.	Registro Fotográfico N° 2. Se observa la unidad de bombeo dentro de un área enrejada y a primera vista el separador de gas combustible con manchas por derrame de fluido.
Pozo 12687 de la Batería 209 Bronco	
Registro Fotográfico N° 3. Se observa la presencia de fuga de gas combustible por la "Tee" que une la válvula de reducción de presión al sistema de gas combustible.	Registro Fotográfico N° 4. Letrero de la unidad de bombeo instalado en el área. Coordenadas UTM WGS84, Zona 17 - 482329E, 9506410N.
Pozo 12659 de la Batería 205 Bronco	
Registro Fotográfico N° 5. Se observa que el pozo está produciendo con sistema de bombeo mecánico que cuenta con defensas para la volante del motor y para las pesas de la unidad.	Registro Fotográfico N° 6. Se observa fuga de gas combustible por la válvula reguladora de presión, arrastrando un poco de líquido el cual se impregna a la válvula y que posteriormente podría caer al suelo.

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID





16. De los registros fotográficos precedentes se evidencia que en los pozos 12687 (batería 209) y 12659 (batería 205) la extracción se realizaba mediante un sistema de bombeo mecánico; asimismo, se observó que la válvula reguladora de presión se encontraba impregnada líquido derramado producto del arrastre de la fuga de gas.
17. En tal sentido, se desprende que GMP no adoptó las medidas de prevención pertinentes en las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo; por lo que acredita la conducta infractora.
18. Cabe señalar que, el metano es el hidrocarburo saturado de cadena más corta que existe, que al ser liberado a la atmósfera antes de que se queme es perjudicial para el medio ambiente, debido a que puede atrapar el calor en la atmósfera, aunque la duración del metano en la atmósfera es relativamente corta comparada con la de otros gases, es más eficaz a la hora de atrapar el calor que esos otros gases¹³.
19. De igual manera, el metano es una sustancia que se puede absorber por inhalación, y al hacerlo, puede originar asfixia por la disminución del contenido de oxígeno en el aire, conllevando una pérdida de conocimiento del individuo e incluso de su muerte. De otro lado, de producirse un contacto con el líquido o gas comprimido puede causar efectos de congelación grave en la piel¹⁴. Motivo por el cual, se considera que la presente infracción puede ocasionar impactos negativos a la salud del personal que opera en las instalaciones de los pozos 12687 y 12659.

b) Análisis de los descargos

20. Mediante su escrito de descargos¹⁵ GMP señaló lo siguiente respecto de la presente conducta infractora:

- **Respecto a que en la Resolución Subdirectoral y el Informe Final de Instrucción no se señaló: (i) cual es la medida de prevención específica que supuestamente GMP no adoptó; y, (ii) que su falta de implementación/ejecución haya generado impactos ambientales negativos.**

21. Sobre el particular, debemos señalar que tanto en la Resolución Subdirectoral como en el Informe Final de Instrucción se hizo referencia clara y expresa sobre las medidas de prevención que el administrado pudo adoptar a fin de evitar la fuga de gas de las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas; así como, cuales serían los impactos negativos en el ambiente por la no adopción de tales medidas preventivas. Conforme se detalla a continuación:

Resolución Subdirectoral¹⁶:

a. Medidas de prevención:

“Cabe indicar que las emisiones fugitivas de hidrocarburos gaseosos (fuga de gas), tales como las observadas, se presentan por desperfectos de los equipos cuyo mantenimiento preventivo es obligación del administrado. Las medidas de prevención a adoptar son la inspección y el mantenimiento periódico de las válvulas reguladoras de gas y demás accesorios de sus instalaciones para

¹³ El metano y el ambiente. Disponible en: <https://www.socalgas.com/es/stay-safe/methane-emissions/methane-and-the-environment>.

¹⁴ Metano. Disponible en: <http://www.prtr-es.es/CH4-metano.15588.11.2007.html>

¹⁵ Folios del 30 al 34 del Expediente.

¹⁶ Folios del 12 al 15 del Expediente.



detectar y resolver situaciones que pueden generar fugas de hidrocarburos gaseosos que impacten en la calidad del aire.”¹⁷

b. Impactos en el ambiente:

“Las emisiones fugitivas de hidrocarburos gaseosos alteran negativamente la calidad del aire afectando la salud del personal expuesto y constituyen un componente importante de los gases de efecto invernadero (en especial el metano)¹⁸. Asimismo, dependiendo de la cantidad de hidrocarburos gaseosos liberados a la atmósfera, existe el peligro de generar explosiones.”¹⁹

Informe Final de Instrucción²⁰

a. Medidas de prevención:

“8. Cabe precisar que, la fuga de hidrocarburos gaseosos se presentó por la falta de mantenimiento de los equipos e instalaciones; es decir por desperfectos de los equipos cuyo mantenimiento preventivo es de obligación del administrado. En esa línea, GMP debió implementar medidas de prevención durante la operación de los pozos y de la transferencia de hidrocarburos (líneas de flujo) a fin de asegurar el correcto funcionamiento de las mismas, tales como: inspecciones visuales, mantenimiento periódico de las válvulas reguladoras de gas y demás accesorios de sus instalaciones²¹.

9. Las referidas medidas tienen como finalidad acreditar el correcto funcionamiento de los equipos durante la operación de los pozos y de la transferencia de hidrocarburos, a fin de detectar y corregir las posibles fallas que generaron las fugas de hidrocarburos gaseosos”

b. Impactos en el ambiente:

“10. Respecto al menoscabo al medio ambiente, es pertinente indicar que, uno de los componentes principales del gas natural es el metano (CH₄) siendo este compuesto un gas de efecto invernadero, el mismo que es más potente que el CO₂, debido a su potencial de calentamiento global²².

(...)

16. Cabe señalar que, el metano es el hidrocarburo saturado de cadena más corta que existe, que al ser liberado a la atmósfera antes de que se quemé es perjudicial para el medio ambiente, debido a que puede atrapar el calor en la atmósfera, aunque la duración del metano en la atmósfera es relativamente corta comparada



17 Folio 12 revers

18 Figueruelo, Juan E.; Dávila, Martín Marino, Química Física del Ambiente y de los Procesos Medio Ambientales, Editorial Reverté S.A. 204, pág. 365.

19 Folio 12 revers

20 Folios del 17 al 26 del Expediente.

21 La mayoría de las válvulas constan de un vástago que opera restringiendo o permitiendo el paso del fluido. Normalmente este vástago está sellado por una empaquetadura anular para evitar el escape de fluido a la atmósfera; de esta manera, las emisiones ocurren cuando se deteriora dicha empaquetadura o a través de la brida de unión del cuerpo de la válvula
Yañez Angarita, E.; Gualdron Mendoza, M. y Bylin C. 2014. Metodología para la identificación y cuantificación de emisiones fugitivas de metano en campos de producción. Instituto Colombiano del Petróleo.
Disponibles en:

http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Geses_efecto_invernadero/Gu%C3%ADa_Metano_con_ISBN_pdf.pdf

22 Honty, G. 2014. Potenciales emisiones de la explotación de hidrocarburos no convencionales. Centro Latino Americano de Ecología Social.

Disponibles en: http://www.energiasur.com/wp-content/uploads/2015/05/Emis_Fracking_350.pdf



con la de otros gases, es más eficaz a la hora de atrapar el calor que esos otros gases²³.

17. De igual manera, el metano es una sustancia que se puede absorber por inhalación, y al hacerlo, puede originar asfixia por la disminución del contenido de oxígeno en el aire, conllevando una pérdida de conocimiento del individuo e incluso de su muerte. De otro lado, de producirse un contacto con el líquido o gas comprimido puede causar efectos de congelación grave en la piel²⁴. Motivo por el cual, se considera que la presente infracción puede ocasionar impactos negativos a la salud del personal que opera en las instalaciones de los pozos 12687 y 12659.”

22. En ese sentido, habiéndose acreditado que tanto en la Resolución Subdirectoral como en el Informe Final de Instrucción se desarrollaron las medidas preventivas y los impactos ambientales cuestionados por el GMP en sus descargos, queda desestimado el argumento formulado por el administrado.

- **Respecto a que al no haberse señalado con precisión y desde el inicio del PAS los hechos imputados como infracción administrativa se estaría desnaturalizando: (i) la garantía del debido procedimiento administrativo; (ii) el principio de legalidad; y, (iii) el principio de tipicidad previsto en los numerales 1 y 4 del Artículo 246°; y, el numeral 3 del Artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

23. Al respecto, debemos señalar que conforme se demostró en los párrafos precedentes tanto en la Resolución Subdirectoral de inicio del PAS como en el Informe Final de Instrucción se señaló con exactitud y se desarrollaron los hechos que configuran la infracción administrativa materia de análisis, los cuales están referidos a la no adopción de las medidas de prevención, como sería la inspección y el mantenimiento periódico de las válvulas reguladoras de gas y demás accesorios de sus instalaciones para detectar y resolver situaciones que pudieron generar fugas de hidrocarburos gaseosos que impacten en la calidad del aire, lo cual trajo como consecuencia la fuga de gas de las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo ubicados en los pozos: (i) Pozo 12687 de la Batería 209; y, (ii) Pozo 12659 de la Batería 205.

24. Ahora bien, a continuación, procedemos a desarrollar la desnaturalización de los principios de la potestad administrativa sancionadora alegada por el administrado.

25. En materia administrativa, uno de los fundamentos del ejercicio de la potestad sancionadora reside en el **principio de legalidad**²⁵ el cual exige que las infracciones administrativas y las sanciones deban estar previamente determinadas por ley, con el fin de que el ciudadano conozca de forma oportuna si su conducta constituye una infracción y, si ello fuera así, cuál sería la respuesta punitiva del Estado.

²³ El metano y el ambiente. Disponible en: <https://www.socalgas.com/es/stay-safe/methane-emissions/methane-and-the-environment>.

²⁴ Metano. Disponible en: <http://www.prtr-es.es/CH4-metano.15588.11.2007.html>

²⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. (...)”



26. Con relación al **principio de tipicidad**²⁶ es preciso indicar que dentro de las exigencias derivadas de tal 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.
27. Sumado a ello, el numeral 4 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en lo sucesivo, TUO del LPAG) dispone que en aplicación del **principio de tipicidad** solo constituyen conductas sancionables administrativamente aquellas infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar las conductas o graduar las sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.
28. Respecto a las **garantías del cumplimiento del debido procedimiento**²⁷ correspondientes a la notificación de: (i) los hechos que se le imputen a título de cargo, (ii) la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir; y, (iii) la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
29. Atendiendo a lo señalado en los párrafos anteriores, se debe indicar que el Artículo 74°²⁸ de la Ley General del Ambiente en concordancia con el Artículo 75°²⁹ del mismo cuerpo legal, norma con rango de Ley, prevé que todo titular de operaciones de hidrocarburos 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. Dicha responsabilidad se extiende a la obligación de adopción prioritaria de las medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos.

26

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

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."

27

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

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia. (...)"

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 74°.- De la responsabilidad general

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

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

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

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

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



p



30. En congruencia con ello, el Artículo 3³⁰ del RPAAH, prevé que los titulares de las actividades de hidrocarburos también son responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos.
31. De lo que se colige que, la conducta infractora imputada al administrado³¹, se encuentra prevista en norma con rango de Ley y fue claramente expuesta al administrado en la Resolución Subdirectorial y en el Informe Final de Instrucción conforme se indicó en los párrafos anteriores; con lo que se garantizó que el administrado conozca de forma clara y oportuna cual fue la conducta infractora cometida.
32. Asimismo, se debe señalar que mediante la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, norma con rango de Ley, se otorgó al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental -a cargo de las diversas entidades del Estado- se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.
33. El dispositivo legal antes mencionado reconoce, entre otros, la facultad del OEFA para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente, así como los criterios de graduación de éstas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.
34. Bajo este marco normativo, se emitió la Resolución N° 035-2015-OEFA/CD, que estableció 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.
35. En ese orden de ideas, se verifica que las normas administrativas sancionadoras empleadas 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 distintas, como ocurre en el presente caso.
36. Por su parte, con relación a las garantías del cumplimiento del debido procedimiento, como se ha demostrado en los párrafos anteriores desde el inicio del presente PAS, mediante la notificación de la Resolución Subdirectorial, se expusieron y desarrollaron los hechos verificados durante las acciones de supervisión que configuraron la conducta infractora³², su correspondiente calificación como tal³³ y la expresión de la posible sanción que se pudiera imponer³⁴; en ese sentido, queda plenamente acreditado en el presente PAS se cumplieron con las garantías correspondientes al debido procedimiento administrativo invocadas por el administrado. Por lo que queda desestimando lo alegado por GMP en este extremo.



³⁰ 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".

³¹ Referida. a la no adopción de medidas de prevención por parte del administrado para evitar la generación de impacto ambientales negativos producto de la fuga de gas de las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo.

³² Folio 12 revés del Expediente.

³³ Folios 12 revés y 13 del Expediente.

³⁴ Folio 14 del Expediente.



- **Respecto a que la imputación efectuada a GMP sobre la adopción de medidas de prevención resulta ser genérica, toda vez que no se especificó qué medida de prevención no fue adoptada**
37. Al respecto, ratificamos lo expuesto en los párrafos anteriores en lo referido a que desde el inicio del presente PAS de especificaron las medidas preventivas que el administrado no adopto, conforme se aprecia a continuación:
38. Resolución Subdirectoral³⁵:

“Cabe indicar que las emisiones fugitivas de hidrocarburos gaseosos (fuga de gas), tales como las observadas, se presentan por desperfectos de los equipos cuyo mantenimiento preventivo es obligación del administrado. Las medidas de prevención a adoptar son la inspección y el mantenimiento periódico de las válvulas reguladoras de gas y demás accesorios de sus instalaciones para detectar y resolver situaciones que pueden generar fugas de hidrocarburos gaseosos que impacten en la calidad del aire.”³⁶

39. En ese sentido, se verifica que la imputación de la conducta infractora materia de análisis no corresponde a una imputación genérica como afirma el administrado, sino a una imputación clara, concreta y específica que describió las acciones que el administrado dejó de hacer y que configuraron la conducta ilícita, conforme a demostrado fehacientemente en los párrafos precedentes. Por tanto, queda desestimado lo alegado por el administrado en este extremo

- **Respecto a que en anteriores oportunidades el OEFA declaró el archivo de imputaciones similares, específicamente cuando la autoridad administrativa no señaló cuales eran las medidas de prevención específicas exigibles al administrado, como fue el caso de: (i) Resolución Directoral N° 1779-2018-OEFA/DAFI; y, (ii) Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.**

40. Sobre el particular, debemos reiterar que conforme se demostró en los párrafos precedentes tanto en la Resolución Subdirectoral³⁷ como en el Informe Final de Instrucción³⁸ se desarrollaron cuales fueron las medidas de prevención que el administrado no adopto, como serían acciones de inspección y mantenimiento periódico de las válvulas reguladoras de gas y demás accesorios de sus instalaciones para detectar y resolver situaciones que pueden generar fugas de hidrocarburos gaseosos que impacten en la calidad del aire, cuya no ejecución trajo como consecuencia la fuga de gas de las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo ubicados en los pozos: (i) Pozo 12687 de la Batería 209; y, (ii) Pozo 12659 de la Batería 205.

41. Sin perjuicio de ello, procedemos a examinar el contenido de las resoluciones referidas por el administrado, conforme al siguiente detalle:

(i) Resolución Directoral N° 1779-2018-OEFA/DAFI

42. De la revisión de la referida Resolución Directoral se verifica que el hecho materia de análisis corresponde al presunto incumplimiento por la no adopción de medidas

35 Folios del 12 al 15 del Expediente.

36 Folio 12 revers

37 Folio 12 revés el Expediente.

38 Folios 18 del Expediente.



preventivas en virtud de un compromiso establecido en el instrumento de gestión ambiental del administrado. Del análisis que se desarrolló, se observa claramente, que atendiendo que la presunta conducta infractora se detectó en un área ubicada fuera del alcance del referido instrumento de gestión ambiental, se concluyó que las medidas preventivas previstas no resultaban exigibles al administrado para ese caso en concreto.

43. En ese sentido, se verifica que el sustento jurídico para el archivo de tal extremo no esta referido a que desde el inicio del PAS no se hayan señalado cuales fueron las medidas de prevención que el administrado no adopto, sino a que no resultaba aplicable el compromiso ambiental por el cual se imputo la comisión de la conducta infractora.

(ii) Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

44. De la revisión de la resolución del TFA aludida por el administrado se verifica que, la sala del tribunal concluyó que dado que en la Resolución Subdirectoral de inicio del PAS, no se determinaron plenamente los hechos objeto de imputación sobre la no adopción de medidas de prevención establecidas en el MDP-23-A-2014 (respecto a la manipulación de la válvula MOV.1G de entrada de crudo al tanque en las instalaciones del administrado; mas no se detalló que tipo de medida no fue adoptada por este, el administrado no se tomó conocimiento preciso de los hechos que se le imputaban. Razón por la cual, la sala archivo tal extremo.

45. Sin embargo, como se demostrado en los párrafos anteriores, tanto en la Resolución de inicio del presente PAS³⁹ como en el Informe Final de Instrucción⁴⁰ se describieron cuáles fueron las medidas de prevención que el administrado no adopto, con lo que se garantizado el derecho de defensa del administrado en el presente PAS.

46. En ese orden de ideas, queda desestimado lo alegado por el administrado en este extremo.

- ***Respecto que en el Informe Final de Instrucción se citó la Resolución del tribunal de Fiscalización Ambiental N° 087-2018-OEFA/TFASMEPIM, como precedente respecto a que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación; sin embargo, en otros pronunciamiento de la DFAI reconoce que las resoluciones emitidas por la administración pública mediante sus tribunales necesitan cumplir con lo establecido en el numeral 2.8 del artículo V y VI del TUO del LPAG para ser considerados como precedente administrativo. Para el caso en concreto, dicha resolución no es un precedente de observancia obligatorio; por tanto no es necesariamente un criterio absoluto a seguir por parte de la DFAI.***

Al respecto, se debe señalar que la interpretación de los alcances de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en los términos del Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del TUO de la LPAG y el Artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, realizada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental si bien no constituye un precedente de observancia obligatoria, es una interpretación acorde al ordenamiento jurídico, toda vez que el carácter insubsanable de la omisión de adoptar medidas de prevención se desprende de la naturaleza de la obligación, así como la finalidad preventiva que posee, tal como ha manifestado expresamente el Tribunal de Fiscalización Ambiental:

Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

“41. No obstante, teniendo en cuenta que la conducta infractora vulneró una obligación de carácter preventivo, cuya finalidad era evitar los impactos

³⁹ Folio 12 revés el Expediente.

⁴⁰ Folios 18 del Expediente.



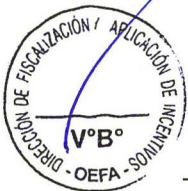
ambientales negativos en el suelo, los cuales, conforme a lo hallazgos detectados, se llegaron a producir, correspondería evaluar si en el caso en particular, resultaría viable la subsanación de la conducta infractora.

(...)

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 adoptar 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 hidrocarburos- (...).

44. En ese sentido, se advierte que los medios probatorios alcanzados por el administrado, orientados a acreditar la ejecución de acciones posteriores a los hallazgos advertidos -remediación y rehabilitación-, no resultan idóneos para acreditar la subsanación de la conducta infractora.”

- 48. Dicha interpretación se sustenta en el Principio de Prevención recogido en el Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, conforme al cual son objetivos prioritarios de la gestión ambiental prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental y solo en caso no sea posible eliminar las causas que la generan, se adopten las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.
- 49. En esa línea, el Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁴¹ establece que la función supervisora del OEFA tiene como objetivo promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. De esta forma la referida norma legal reconoce que no todas las infracciones en materia ambiental resultan subsanables, como es el caso de la infracción materia de análisis.
- 50. En ese sentido, considerar que el carácter insubsanable de la infracción constituye una condición menos favorable, resulta una posición contraria al ordenamiento jurídico nacional cuya adopción provocaría que en los hechos se anteponga la mitigación y remediación de los componentes ambientales afectados restándole efectividad al carácter prioritario de la prevención en materia ambiental. Por tanto, queda desestimado lo alegado por el administrado en este extremo.
- 51. En consecuencia, la conducta antes analizada infringe lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, la misma que se encuentra tipificada en el numeral 2.3 del Rubro 2 del cuadro que tipifica las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos



⁴¹

Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
"Artículo 11.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

a) Función evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas. La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente. Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior”.

(Subrayado agregado)



que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA-CD.

52. Por lo expuesto, dicha conducta configura la conducta imputada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que corresponde **declarar la responsabilidad del administrado** en este extremo.

III.2. Hecho imputado N° 2: Graña y Montero Petrolera S.A. no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al suelo producto de las fugas y goteos de hidrocarburos líquidos de las uniones de líneas y válvulas en los pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209.

a) Análisis del hecho imputado N° 2

53. Durante la Supervisión Regular 201642, la Dirección de Supervisión detectó suelos impregnados con hidrocarburos debido a la fuga de hidrocarburos líquidos por las uniones de líneas y válvulas de los pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209, conforme al siguiente detalle:

Tabla N° 2. Detalle de los puntos de fuga de hidrocarburo líquidos

N°	Instalación	Ubicación del Punto de fuga	Área	Ubicación geográfica (Coordenadas UTM, WGS84, Zona 17)		Sustento fotográfico o
				Norte	Este	
1	Pozo 12691 de la Batería 209,	Ubicada al costado de la unión universal de la línea de flujo del pozo 12691, a 70 m del cabezal de pozo.	4 m ²	9506583	481427	Fotos N° 13, 14 y 15
2	Pozo 12638 de la Batería 209,	Ubicada al costado de la unión universal de la línea de flujo del pozo 12638, a 150 m del cabezal del pozo.	8 m ²	9506588	481961	Fotos N° 16, 17 y 18
3	Pozo 12688 de la Batería 209,	Ubicada alrededor del cabezal del pozo.	20 m ²	9506705	481855	Fotos N° 19, 20 y 21

Fuente: Informe de Supervisión N° 5444-2016-OEFA/DS-HID

54. Conforme a los registros fotográficos N° 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del Anexo N° 5 del Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID, se desprende que el suelo impregnado con hidrocarburo líquido, cuya área un área total es de aproximadamente 32 m² de suelo, se debe a las fugas o liqueos producidos por falta de inspección y el mantenimiento periódico (medidas de prevención) en las uniones tuerca de la línea de flujo del pozo 12691 y 12638; así como en la válvula de muestreo del pozo 12688, afectando.

55. En el marco de la Supervisión Regular 2016, la Dirección de Supervisión realizó la toma de muestras de suelo y detectó que el administrado incumplió los Estándares de Calidad Ambiental (en lo sucesivo, ECA) para suelo de uso industrial, respecto al parámetro Fracción de Hidrocarburo F3, como se detalla a continuación en el punto de monitoreo 75,6, ESP-02, tal como se indica en el Informe de Ensayo N° SAA-16/0280643:

Tabla N° 3. Punto de Monitoreo de suelo realizados por OEFA

N°	Código de muestra	Coordenadas UTM WGS 84		Descripción
		Este	Norte	

⁴² Página 30 del documento Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID

⁴³ Realizado por el Laboratorio acreditado AGQ Perú S.A.C, página 124 del Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID



1	75, 6, ESP-02	481855	9506705	Muestra de suelo tomada en los alrededores del cabezal del pozo 12688 de a Batería 209.
---	---------------	--------	---------	---

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID

Tabla 4. Resultados de Laboratorio – Suelo

Parámetros	Unidad	Punto de Muestreo 75, 6, ESP-02	ECA (1)
F1 (C5-C10)	mg/Kg	< 0.3	500
F2 (C10-C28)	mg/Kg	4768	5000
F3 (C28-C40)	mg/Kg	6473	6000
	Exceso (%)	7.88	

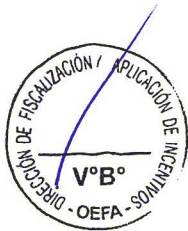
Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID

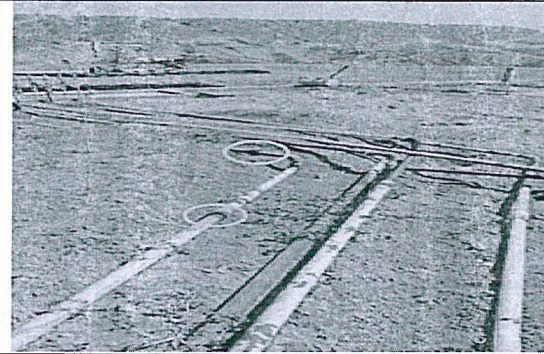
(1) Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, Estándares de Calidad Ambiental de Suelo – Suelo Industrial

Excede el Estándar de Calidad Ambiental de Suelo – Suelo Industrial

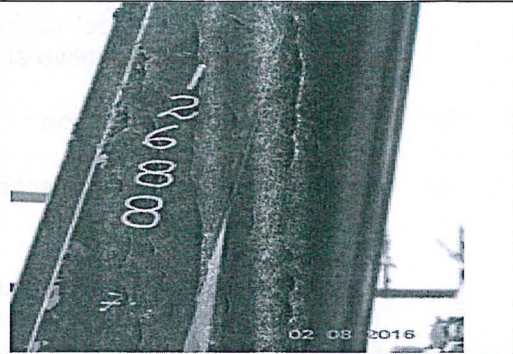
- 56. A mayor abundamiento, cabe reiterar que el artículo 3° del RPAAH, establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables de prevenir los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades de hidrocarburos; así como la rehabilitación de los impactos negativos generado por la ejecución de sus actividades.
- 57. En esa línea, la Dirección de Supervisión detectó suelos impregnado con hidrocarburos líquidos producto de las fugas y goteo en las uniones de la línea de flujo de los pozos 12691 y 12638; y de la válvula de muestreo del pozo 12688, generando impactos negativos al suelo. La conducta infractora se sustenta en los registros fotográficos N° 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del Anexo N° 5 del Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID, conforme se muestra a continuación:

Registro Fotográfico N° 14. Pozo 12691 de la Batería 209 Bronco. Personal del OEFA verificando el estado de la línea de flujo del pozo	Registro Fotográfico N° 15. Pozo 12691 de la Batería 209 Bronco. Se detectó fuga de hidrocarburos líquidos por el mal estado de la unión universal instalada en la línea de flujo.
Registro Fotográfico N° 16. Pozo 12638 de la Batería 209 Bronco. Unidad de bombeo instalada dentro de un área con cerca metálico de seguridad. Coordenadas UTM WGS84, Zona 17 - 481961E, 9506588N.	Registro Fotográfico N° 17. Pozo 12638 de la Batería 209 Bronco. Se observa el número del pozo en el manifold de campo instalado en la plataforma del Pozo 12637.

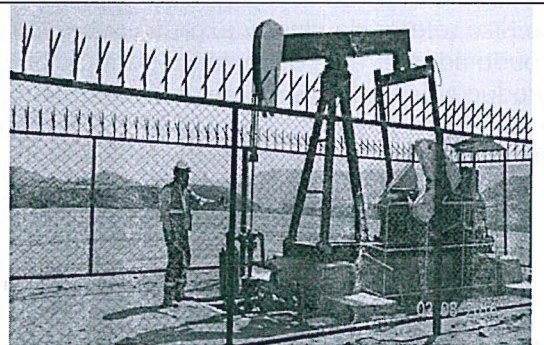




Registro Fotográfico N° 18. Pozo 12638 de la Batería 209 Bronco. Se observa flujo de hidrocarburos líquidos por una unión universal y un cople de unión de tuberías



Registro Fotográfico N° 19. Pozo 12688 de la Batería 209 Bronco. Letrero del pozo. Coordenadas UTM WGS84, Zona 17 - 481855E, 9506705N.



Registro Fotográfico N° 20. Pozo 12688 de la Batería 209 Bronco. Unidad de bombeo dentro de un área con cerco metálico para seguridad de las instalaciones



Registro Fotográfico N° 21. Pozo 12688 de la Batería 209 Bronco. En el estándar de producción en el cabezal de pozo se observó una válvula de 1/2" para muestreo que no cerraba y presentaba fuga de hidrocarburos líquidos.

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID

- 58. De los registros fotográficos precedentes, se evidencia la presencia de suelos impregnados con hidrocarburo líquidos, producto de la falta de mantenimiento en la unión tuerca de la línea de flujo de los pozos 12691 y 12638 y de la válvula de muestreo del pozo 12688.
- 59. Conforme a lo señalado, se acredita que el administrado no adoptó medidas de prevención en las uniones de línea y válvulas en los pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209.
- 60. Es pertinente indicar que, los hidrocarburos contienen diversos componentes tóxicos, los cuales incluye: compuestos orgánicos volátiles (COV) tales como benceno, tolueno, etilbenceno y xileno (conocidos como BTEX), así como hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP)⁴⁴.
- 61. Al respecto, dichos compuestos alteran las características fisicoquímicas del suelo como son: su textura, porosidad y estabilidad, afectando de esta manera la calidad de este. Asimismo, cuando el hidrocarburo se filtra, se produce la separación natural de los distintos constituyentes, por la exposición de la fase no acuosa a las fases sólida,



⁴⁴ Food & Water Watch. Disponible en: https://www.foodandwaterwatch.org/sites/default/files/spanish_urgent_case_ban_fracking_report_feb_2015.pdf

R



gaseosas y acuosas del suelo⁴⁵; por tanto, el contacto de hidrocarburo con el suelo genera un impacto negativo al componente en mención⁴⁶.

b) Análisis de los descargos

62. Mediante su escrito de descargos⁴⁷ GMP señaló lo siguiente respecto de la presente conducta infractora:

- **Respecto a que en la Resolución Subdirectoral y el Informe Final de Instrucción no se señaló: (i) cual es la medida de prevención específica que supuestamente GMP no adoptó; y, (ii) que su falta de implementación/ejecución haya generado impactos ambientales negativos.**

63. Sobre el particular debemos señalar que tanto en la Resolución Subdirectoral como en el Informe Final de Instrucción se hizo referencia clara y expresa sobre las medidas de prevención que el administrado pudo adoptar a fin de evitar la generación de impactos ambientales negativos al suelo producto de las fugas y goteos de hidrocarburos líquidos en las uniones de líneas y válvulas en los pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209. Conforme se detalla a continuación:

Resolución Subdirectoral⁴⁸:

a. Medidas de prevención:

“Cabe señalar que entre las medidas de prevención a adoptar por parte de los administrados encontramos la inspección y el mantenimiento periódico de las uniones de sus ductos, válvulas y demás accesorios de sus instalaciones para detectar y resolver situaciones que pueden generar fugas y goteos de hidrocarburo que impactan el suelo.”⁴⁹

b. Impactos ambientales en el ambiente:

“Los hidrocarburos afectan directamente las características físicas, químicas y biológicas del suelo, deteriorando su calidad; asimismo, afecta el ecosistema ya que los hidrocarburos son productos tóxicos que podrían causar daños a los demás componentes ambientales como el agua, flora, fauna y el ser humano, conforme se detalla a continuación:

*Las propiedades físicas y químicas de los suelos impregnados con hidrocarburo sufren cambios en la textura, densidad, porosidad, entre otros (**).*

*Los microorganismos que habitan los suelos contaminados sufren cambios en su metabolismo (****).*

*La fauna que habita estos suelos sufre efectos adversos en su salud (*****).”⁵⁰*



⁴⁵ Cando Rodríguez Miguel Angel. "Determinación y análisis de un proceso de biorremediación de suelos contaminados por hidrocarburos", setiembre 2011
Disponibile en <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/1520/11/UPS-CT002143.pdf>

⁴⁶ Cabe señalar que, la DSEM procedió a monitorear el área impactada conforme a los Estándares de Calidad Ambiental (en lo sucesivo, ECA) para suelo de uso industrial, obteniendo valores que no excedían los parámetros evaluados; sin embargo, como lo ha desarrollado el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 039-2017-OEFA-TFA-SME, la afectación al medio ambiente puede producirse a través de un daño ambiental potencial o real. Motivo por el cual, en el caso de los hidrocarburos (los cuales contienen compuestos tóxicos) se desprende que su solo contacto con un cuerpo natural genera impactos ambientales negativos.

⁴⁷ Folios del 34 al 39 del Expediente.

⁴⁸ Folios del 12 al 15 del Expediente.

⁴⁹ Folio 13 del Expediente

⁵⁰ Folio 13 del Expediente.

Informe Final de Instrucción⁵¹*a. Medidas de prevención:*

"21. Conforme a los registros fotográficos N° 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del Anexo N° 5 del Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID, se desprende que el suelo impregnado con hidrocarburo líquido, cuya área no total es de aproximadamente 32 m² de suelo, se debe a las fugas o liqueos producidos por falta de inspección y el mantenimiento periódico (medidas de prevención) en las uniones tuerca de la línea de flujo del pozo 12691 y 12638; así como en la válvula de muestreo del pozo 12688, afectando."⁵²

b. Impactos ambientales en el ambiente:

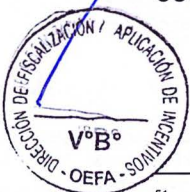
"28. Es pertinente indicar que, los hidrocarburos contienen diversos componentes tóxicos, los cuales incluye: compuestos orgánicos volátiles (COV) tales como benceno, tolueno, etilbenceno y xileno (conocidos como BTEX), así como hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP)⁵³.

29. Al respecto, dichos compuestos alteran las características fisicoquímicas del suelo como son: su textura, porosidad y estabilidad, afectando de esta manera la calidad de este. Asimismo, cuando el hidrocarburo se filtra, se produce la separación natural de los distintos constituyentes, por la exposición de la fase no acuosa a las fases sólida, gaseosas y acuosas del suelo⁵⁴; por tanto, el contacto de hidrocarburo con el suelo genera un impacto negativo al componente en mención⁵⁵.⁵⁶

64. En ese sentido, habiéndose acreditado que tanto en la Resolución Subdirectoral como en el Informe Final de Instrucción se desarrollaron las medidas preventivas y los impactos ambientales cuestionados por GMP en sus descargos, queda desestimado el argumento formulado por el administrado.

- **Respecto a que al no haberse señalado con precisión y desde el inicio del PAS los hechos imputados como infracción administrativa se estaría desnaturalizando: (i) la garantía del debido procedimiento administrativo; (ii) el principio de legalidad; y, (iii) el principio de tipicidad previsto en los numerales 1 y 4 del Artículo 246°; y, el numeral 3 del Artículo 252 del TUO del LPAG**

65. Al respecto, debemos señalar que conforme se demostró en los párrafos precedentes tanto en la Resolución Subdirectoral de inicio del PAS como en el Informe Final de Instrucción se señaló con exactitud y se desarrollaron los hechos que configuran la infracción administrativa materia de análisis, los cuales están referidos a la no adopción de las medidas de prevención como la realización de inspecciones y mantenimiento



51 Folios del 17 al 26 del Expediente.

52 Folio 19 revés del Expediente.

53 Food & Water Watch.
Disponible en: https://www.foodandwaterwatch.org/sites/default/files/spanish_urgent_case_ban_fracking_report_feb_2015.pdf

54 Cando Rodríguez Miguel Angel. "Determinación y análisis de un proceso de biorremediación de suelos contaminados por hidrocarburos", setiembre 2011
Disponible en <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/1520/1/UPS-CT002143.pdf>

55 Cabe señalar que, la DSEM procedió a monitorear el área impactada conforme a los Estándares de Calidad Ambiental (en lo sucesivo, ECA) para suelo de uso industrial, obteniendo valores que no excedían los parámetros evaluados; sin embargo, como lo ha desarrollado el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 039-2017-OEFA-TFA-SME, la afectación al medio ambiente puede producirse a través de un daño ambiental potencial o real. Motivo por el cual, en el caso de los hidrocarburos (los cuales contienen compuestos tóxicos) se desprende que su solo contacto con un cuerpo natural genera impactos ambientales negativos.

56 Folio 20 revés del Expediente.



periódico de las uniones de los ductos, válvulas y demás accesorios de sus instalaciones (en las uniones tuerca de la línea de flujo del pozo 12691 y 12638 y en la válvula de muestreo del pozo 12688).

66. Ahora bien, a continuación, procedemos a desarrollar la desnaturalización de los principios de la potestad administrativa sancionadora alegada por el administrado.
67. En materia administrativa, uno de los fundamentos del ejercicio de la potestad sancionadora reside en el **principio de legalidad**⁵⁷ el cual exige que las infracciones administrativas y las sanciones deban estar previamente determinadas por ley, con el fin de que el ciudadano conozca de forma oportuna si su conducta constituye una infracción y, si ello fuera así, cuál sería la respuesta punitiva del Estado.
68. Con relación al **principio de tipicidad**⁵⁸ es preciso indicar que dentro de las exigencias derivadas de tal 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.
69. Sumado a ello, el numeral 4 del artículo 246° del TUO del LPAG dispone que en aplicación del **principio de tipicidad** solo constituyen conductas sancionables administrativamente aquellas infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar las conductas o graduar las sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.
70. Respecto a las **garantías del cumplimiento del debido procedimiento**⁵⁹ correspondientes a la notificación de: (i) los hechos que se le imputen a título de cargo, (ii) la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir; y, (iii) la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

⁵⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. Legalidad.- *Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. (...)"*

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

"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."

⁵⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 *Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:*

(...)

3. *Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia. (...)"*

6



71. Atendiendo a lo señalado en los párrafos anteriores, se debe indicar que el Artículo 74⁶⁰ de la Ley General del Ambiente en concordancia con el Artículo 75⁶¹ del mismo cuerpo legal, norma con rango de Ley, prevé que todo titular de operaciones de hidrocarburos 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. Dicha responsabilidad se extiende a la obligación de adopción prioritaria de las medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos.
72. En congruencia con ello, el Artículo 3⁶² del RPAAH prevé que los titulares de las actividades de hidrocarburos también son responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos.
73. De lo que se colige que, la conducta infractora imputada al administrado⁶³, se encuentra prevista en norma con rango de Ley y fue claramente expuesta al administrado en la Resolución Subdirectoral y en el Informe Final de Instrucción conforme se indicó en los párrafos anteriores; con lo que se garantizó que el administrado conozca de forma clara y oportuna cual fue la conducta infractora cometida.
74. Asimismo, se debe señalar que mediante la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, norma con rango de Ley, se otorgó al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental -a cargo de las diversas entidades del Estado- se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.
75. El dispositivo legal antes mencionado reconoce, entre otros, la facultad del OEFA para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente, así como los criterios de graduación de éstas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.
76. Bajo este marco normativo, se emitió la Resolución N° 035-2015-OEFA/CD, que estableció 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.



Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
"Artículo 74.- De la responsabilidad general"

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

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
"Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente"

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

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



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".

⁶³ Referida. a la no adopción de medidas de prevención por parte del administrado para evitar la generación de impacto ambientales negativos producto de la fuga de gas de las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo.



77. En ese orden de ideas, se verifica que las normas administrativas sancionadoras empleadas 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 distintas, como ocurre en el presente caso.
78. Por su parte, con relación a las garantías del cumplimiento del debido procedimiento, como se ha demostrado en los párrafos anteriores desde el inicio del presente PAS, mediante la notificación de la Resolución Subdirectoral, se expusieron y desarrollaron los hechos verificados durante las acciones de supervisión que configuraron la conducta infractora⁶⁴, su correspondiente calificación como tal⁶⁵ y la expresión de la posible sanción que se pudiera imponer⁶⁶; en ese sentido, queda plenamente acreditado en el presente PAS se cumplieron con las garantías correspondientes al debido procedimiento administrativo invocadas por el administrado. Por lo que queda desestimando lo alegado por GMP en este extremo.

- **Respecto a que la imputación efectuada a GMP sobre la adopción de medidas de prevención resulta ser genérica, toda vez que no se especificó qué medida de prevención no fue adoptada**

79. Al respecto, ratificamos lo expuesto en los párrafos anteriores en lo referido a que desde el inicio del presente PAS se especificaron las medidas preventivas que el administrado no adopto, conforme se aprecia a continuación:

a. *Medidas de prevención:*

“Cabe señalar que entre las medidas de prevención a adoptar por parte de los administrados encontramos la inspección y el mantenimiento periódico de las uniones de sus ductos, válvulas y demás accesorios de sus instalaciones para detectar y resolver situaciones que pueden generar fugas y goteos de hidrocarburo que impactan el suelo.”⁶⁷

80. En ese sentido, se verifica que la imputación de la conducta infractora materia de análisis no corresponde a una imputación genérica como afirma el administrado, sino a una imputación clara, concreta y específica que describió las acciones que el administrado dejó de hacer y que configuraron la conducta ilícita, conforme a demostrado fehacientemente en los párrafos precedentes. Por tanto, queda desestimado lo alegado por el administrado en este extremo

Respecto a que en anteriores oportunidades el OEFA declaró el archivo de imputaciones similares, específicamente cuando la autoridad administrativa no señaló cuales eran las medidas de prevención específicas exigibles al administrado, como fue el caso de: (i) Resolución Directoral N° 1779-2018-OEFA/DAFI; y, (ii) Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

81. Sobre el particular, debemos reiterar que conforme se demostró en los párrafos precedentes tanto en la Resolución Subdirectoral⁶⁸ como en el Informe Final de Instrucción⁶⁹ se desarrollaron cuáles fueron las medidas de prevención que el



⁶⁴ Folio 12 revés y 13 del Expediente.

⁶⁵ Folios 12 revés y 13 del Expediente.

⁶⁶ Folio 13 y 13 revés del Expediente.

⁶⁷ Folio 13 del Expediente.

⁶⁸ Folio 13 revés el Expediente.

⁶⁹ Folios 19 revés del Expediente.



administrado no adopto, como la realización de inspecciones y mantenimiento periódico de las uniones de los ductos, válvulas y demás accesorios de sus instalaciones (específicamente en las uniones tuerca de la línea de flujo del pozo 12691 y 12638 y en la válvula de muestreo del pozo 12688), ello a fin de evitar la generación de impactos negativos al suelo producto de las fugas y goteos de hidrocarburos líquidos de las uniones de líneas y válvulas en los referidos pozos.

82. Sin perjuicio de ello, procedemos a examinar el contenido de las resoluciones referidas por el administrado, conforme al siguiente detalle:

(i) Resolución Directoral N° 1779-2018-OEFA/DAFI

83. De la revisión de la referida Resolución Directoral se verifica que el hecho materia de análisis corresponde al presunto incumplimiento por la no adopción de medidas preventivas en virtud de un compromiso establecido en el instrumento de gestión ambiental del administrado. Del análisis que se desarrolló, se observa claramente, que atendiendo que la presunta conducta infractora se detectó en un área ubicada fuera del alcance del referido instrumento de gestión ambiental, se concluyó que las medidas preventivas previstas no resultaban exigibles al administrado para ese caso en concreto.

84. En ese sentido, se verifica que el sustento jurídico para el archivo de tal extremo no está referido a que desde el inicio del PAS no se hayan señalado cuales fueron las medidas de prevención que el administrado no adopto, sino a que no resultaba aplicable el compromiso ambiental por el cual se imputo la comisión de la conducta infractora.

(ii) Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

85. De la revisión de la resolución del TFA aludida por el administrado se verifica que, la sala del tribunal concluyó que dado que en la Resolución Subdirectoral de inicio del PAS, no se determinaron plenamente los hechos objeto de imputación sobre la no adopción de medidas de prevención establecidas en el MDP-23-A-2014 (respecto a la manipulación de la válvula MOV.1G de entrada de crudo al tanque en las instalaciones del administrado; mas no se detalló que tipo de medida no fue adoptada por este) el administrado no tomó conocimiento preciso de los hechos que se le imputaban. Razón por la cual, la sala archivo tal extremo.

86. Sin embargo, como se demostrado en los párrafos anteriores, tanto en la Resolución de inicio del presente PAS⁷⁰ como en el Informe Final de Instrucción⁷¹ se describieron cuáles fueron las medidas de prevención que el administrado no adopto, con lo que se garantizado el derecho de defensa del administrado en el presente PAS.

En ese orden de ideas, queda desestimado lo alegado por el administrado en este extremo.

- **Respecto que en el Informe Final de Instrucción se citó la Resolución del tribunal de Fiscalización Ambiental N° 087-2018-OEFA/TFASMEPIM, como precedente respecto a que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación; sin embargo, en otros pronunciamiento de la DFI reconoce que las resoluciones emitidas por la administración pública mediante sus tribunales necesitan cumplir con lo establecido en el numeral 2.8 del artículo V y VI del TUO del LPAG para ser considerados como precedente administrativo. Para el caso en concreto, dicha**

⁷⁰ Folio 13 revés el Expediente.

⁷¹ Folios 19 revés del Expediente.



resolución no es un precedente de observancia obligatorio; por tanto no es necesariamente un criterio absoluto a seguir por parte de la DFAI.

88. Al respecto, se debe señalar que la interpretación de los alcances de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en los términos del Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del TUO de la LPAG y el Artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, realizada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental si bien no constituye un precedente de observancia obligatoria, es una interpretación acorde al ordenamiento jurídico, toda vez que el carácter insubsanable de la omisión de adoptar medidas de prevención se desprende de la naturaleza de la obligación, así como la finalidad preventiva que posee, tal como ha manifestado expresamente el Tribunal de Fiscalización Ambiental:

Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

“41. No obstante, teniendo en cuenta que la conducta infractora vulneró una obligación de carácter preventivo, cuya finalidad era evitar los impactos ambientales negativos en el suelo, los cuales, conforme a lo hallazgos detectados, se llegaron a producir, correspondería evaluar si en el caso en particular, resultaría viable la subsanación de la conducta infractora.

(...)

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 adoptar 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 hidrocarburos- (...).

44. En ese sentido, se advierte que los medios probatorios alcanzados por el administrado, orientados a acreditar la ejecución de acciones posteriores a los hallazgos advertidos -remediación y rehabilitación-, no resultan idóneos para acreditar la subsanación de la conducta infractora.”

89. Dicha interpretación se sustenta en el Principio de Prevención recogido en el Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, conforme al cual son objetivos prioritarios de la gestión ambiental prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental y solo en caso no sea posible eliminar las causas que la generan, se adopten las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

90. En esa línea, el Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁷² establece que la función supervisora del OEFA

⁷² Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

“Artículo 11.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

a) *Función evaluadora:* comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

b) *Función supervisora directa:* comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas. La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente. Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anteriorr”.

(Subrayado agregado)





tiene como objetivo promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. De esta forma la referida norma legal reconoce que no todas las infracciones en materia ambiental resultan subsanables, como es el caso de la infracción materia de análisis.

91. En ese sentido, considerar que el carácter insubsanable de la infracción constituye una condición menos favorable, resulta una posición contraria al ordenamiento jurídico nacional cuya adopción provocaría que en los hechos se anteponga la mitigación y remediación de los componentes ambientales afectados restándole efectividad al carácter prioritario de la prevención en materia ambiental. Por tanto, queda desestimado lo alegado por el administrado en este extremo.
92. Ahora bien, en su escrito de descaros⁷³, el administrado remitió la cadena de custodia, ficha de identificación de puntos de monitoreo de calidad de suelo, fichas de muestreo de suelo, Informe de ensayo N° IE-18-2399, certificado de acreditación del laboratorio de ensayo; a fin de acreditar la rehabilitación del área afectada por el derrame de hidrocarburos líquidos, información que será analizada en el acápite de dictado de medida correctiva.
93. En consecuencia, la conducta antes analizada infringe lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, la misma que se encuentra tipificada en el numeral 2.3 del Rubro 2 del cuadro que tipifica las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicables 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.
94. Por lo expuesto, dicha conducta configura la conducta imputada en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que corresponde **declarar la responsabilidad del administrado** en este extremo.

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

95. 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 correctivas⁷⁴.
96. 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 LPAG⁷⁵.

⁷³ Folios del 28 al 78 del Expediente.

⁷⁴ 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.

(...)"

⁷⁵ 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.

(...)"

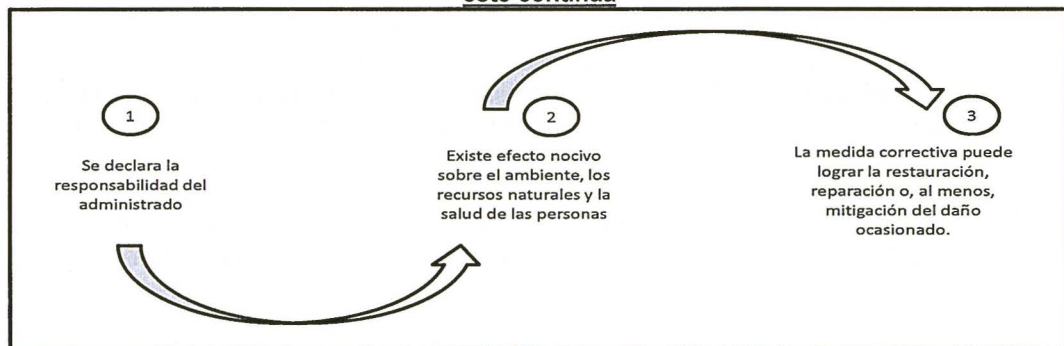
Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.





97. A nivel reglamentario, el artículo 18° del RPAS del OEFA⁷⁶ y el numeral 19 de los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley del SINEFA, aprobados por la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD⁷⁷, establecen 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 SINEFA⁷⁸, 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.
98. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- Que, se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - 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,
 - Que 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 por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

"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".

⁷⁶ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

"Artículo 18°.- Alcance

Las medidas correctivas son disposiciones contenidas en la Resolución Final, a través de las cuales se impone al administrado una orden para revertir, corregir 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".

⁷⁷ Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22 de la Ley N° 29325, aprobados por la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD.

"19. En esta sección se va a identificar las medidas correctivas que pueden ser ordenadas por el OEFA, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) y la Ley del SINEFA.

Resulta oportuno señalar que existen claras diferencias conceptuales entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas. Las sanciones son medidas administrativas que afectan negativamente la esfera jurídica de los administrados infractores, y que tienen por objeto desincentivar la realización de conductas ilegales. Las sanciones pueden tener carácter monetario (v. gr. la multa) como no monetario (v. gr. la amonestación). Por su parte, las medidas correctivas tienen por objeto "revertir" o "disminuir en lo posible" el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción. Como se observa, los fines de las sanciones y las medidas correctivas son distintos".

⁷⁸ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

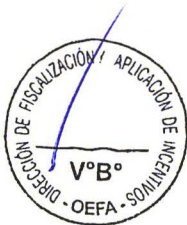
(...)

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".

(El énfasis es agregado).





99. De acuerdo al 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 nocivos⁷⁹. 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.
100. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - 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,
 - 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 imposible⁸⁰ conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
101. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que 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 continuación del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas⁸¹. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- Cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - 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.

102. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar⁸², estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección



79

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.

80

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

(...)

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".

81

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

"Artículo 19°.- Dictado de medidas correctivas"

Pueden dictarse las siguientes medidas correctivas:

(...)

ix) Acciones para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(...)"

82

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

"Artículo 19°.- Dictado de medidas correctivas"



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.

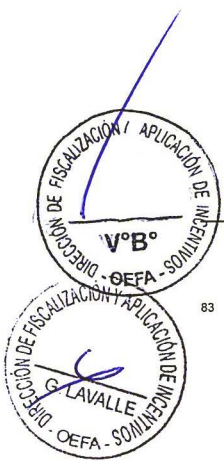
IV.1. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

a) Hecho imputado N° 1

- 103. El hecho imputado se refiere a que GMP no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de la fuga de gas de las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo en el Pozo 12687 de la Batería 209 y el Pozo 12659 de la Batería 205.
- 104. Al respecto, el Tribunal de Fiscalización Ambiental⁸³ ha considerado en diversos pronunciamientos que, en aquellos casos donde se ha infringido una obligación de carácter preventivo, es necesario que, independientemente de las acciones de mitigación y rehabilitación, la propuesta de medida correctiva también considere obligaciones destinadas a prevenir futuros eventos similares.
- 105. En esa línea, al término de la supervisión, el administrado procedió a realizar la reparación del Tee y el cambio del regulador de gas; de este modo eliminó la fuga de gas en los pozos 12687 y 12659 respectivamente, tal como se muestra en los siguientes registros fotográficos:



Pozo 12687 de la Batería 209 Bronco



Pueden dictarse las siguientes medidas correctivas:
 (...)v) La obligación del responsable del daño de 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 económicos.
 Considerandos N° 52, 46 y 47 de la Resolución N° 087-2018-OEFA-TFA-SMEPIN del 9 de abril de 2018:

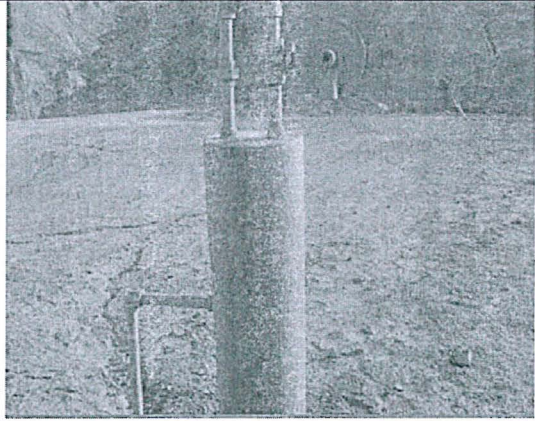


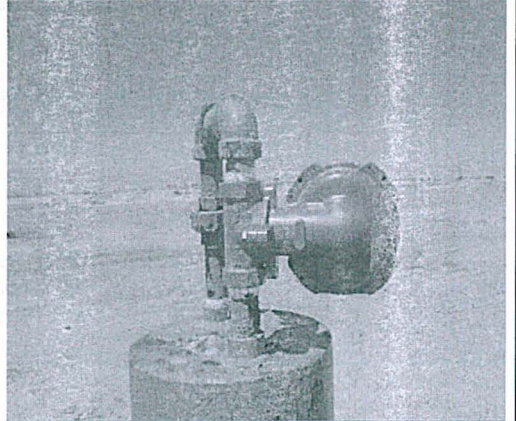
"53. De igual modo, dichos lineamientos disponen que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

54. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

55. Siendo así, del análisis detallado en los considerandos previos, se ha podido inferir que la medida correctiva impuesta por la DFSAI no ha resultado suficiente para revertir los efectos de la conducta infractora N° 1, por cuanto no ha contemplado ninguna acción que prevenga futuros derrames en el cruce de las válvulas de la Central Eléctrica N° 1 y Central Eléctrica N° 2, motivo por el cual esta sala considera que corresponde modificar las obligaciones de la medida correctiva.

*(...)
 59. Teniendo en cuenta ello y además lo previsto en artículo 154°45 de la TUO de la LPAG, esta sala considera que es preciso complementar el alcance de la medida correctiva (...)."*



<p>Registro Fotográfico N° 7. Pozo 12687 de la Batería 209 Bronco, se observa que el personal del administrado limpia el separador de gas y procede a la revisión de la válvula de regulación de gas combustible cuya conexión estaba en mal estado.</p>	<p>Registro Fotográfico N° 8. se observa que la "Tee" de la válvula reguladora de gas combustible fue limpiada y reparada para evitar fugas.</p>
<p>Pozo 12687 de la Batería 209 Bronco</p> 	<p>Pozo 12659 de la Batería 205 Bronco</p> 
<p>Registro Fotográfico N° 9. Se observa que el separador de gas combustible quedó limpio y la "Tee" de la válvula regulada de presión de gas combustible quedó conforme.</p>	<p>Registro Fotográfico N° 10. Letrero de la unidad de bombeo instalado en el área. Coordenadas UTM WGS84, Zona 17 - 482329E, 9506410N.</p>
<p>Pozo 12659 de la Batería 205 Bronco</p> 	
<p>Registro Fotográfico N° 11. Se observa que el personal del administrado ha retirado las conexiones del separador de gas combustible y la válvula reguladora que se encontraba en mal estado.</p>	<p>Registro Fotográfico N° 12. Se observa que el separador de gas combustible ya se encuentra operativo con una nueva válvula reguladora de gas combustible para el motor de la unidad de bombeo.</p>



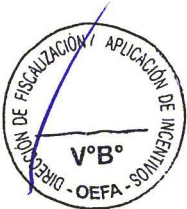
- 06. De los registros fotográficos se desprende que, el administrado realizó la limpieza del separador de gas, la revisión de la válvula de regulación de gas y la reparación del Tee en el pozo 12687 de la Batería 209. Asimismo, en el pozo 12659 de la Batería 205, realizó el retiro y cambio de las conexiones del separador de gas combustible y de la válvula reguladora.
- 107. Es pertinente indicar que, las referidas medidas fueron implementadas con posterioridad al hecho detectado (fuga de hidrocarburo gaseoso), conforme a la información consignada en el Informe de Supervisión.
- 108. En atención a lo expuesto, se evidencia que el administrado cumplió con ejecutar distintas medidas a fin de corregir los efectos de la presente conducta infractora. No obstante, no ha acreditado haber implementado las medidas de prevención necesarias a efectos de evitar que se produzcan eventos similares.
- 109. Cabe señalar que, el metano es el hidrocarburo saturado de cadena más corta que existe, que al ser liberado a la atmósfera antes de que se queme es perjudicial para el medio ambiente, debido a que puede atrapar el calor en la atmósfera, aunque la



- duración del metano en la atmósfera es relativamente corta comparada con la de otros gases, es más eficaz a la hora de atrapar el calor que esos otros gases⁸⁴.
110. Respecto a su incidencia sobre el medio ambiente, se trata del segundo compuesto que más contribuye al calentamiento global de la tierra (efecto invernadero) con un 15 %, sólo superado por el dióxido de carbono con un 76%. Además, es importante señalar que se trata de una sustancia extremadamente inflamable y el contacto con el aire resulta explosivo, llegando a producir incendios si existen focos de calentamiento⁸⁵.
111. En relación a los impactos que pueda ocasionar a la salud del personal que opera en las instalaciones de los pozos 12687 y 12659, el metano es una sustancia que se puede absorber por inhalación, y al hacerlo, puede originar asfixia por la disminución del contenido de oxígeno en el aire, conllevando una pérdida de conocimiento del individuo e incluso de su muerte. De igual manera, una exposición cutánea puede causar efectos de congelación grave⁸⁶.
112. De lo expuesto y considerando que la presunta conducta infractora es susceptible de generar potenciales efectos nocivos en el medio ambiente y en la salud de las personas. Razón por la cual, y en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, en el presente caso, corresponde el dictado de la siguiente medida correctiva:

Tabla N° 5: Medida correctiva del hecho imputado N° 1

Medida correctiva				
N°	Conducta Infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	<p>Graña y Montero Petrolera S.A. no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de la fuga de gas de las válvulas reguladoras de presión de los separadores de gas de los motores de las unidades de bombeo ubicados en los siguientes pozos:</p> <p>a) Pozo 12687 de la Batería 209. b) Pozo 12659 de la Batería 205.</p>	<p>Graña y Montero Petrolera S.A., deberá acreditar que durante la operación del pozo 12687 de la Batería 209 y pozo 12659 de la Batería 205, ejecuta las siguientes acciones:</p> <p>i) Inspecciones visuales de las válvulas reguladoras de gas de los pozos referidos pozos; así como, monitoreos de calidad aire de las áreas correspondientes a dichas válvulas.</p> <p>ii) Actividades de mantenimiento en las válvulas reguladoras de gas y demás accesorios de sus instalaciones.</p>	<p>En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral correspondiente.</p>	<p>Remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información:</p> <p>I. Procedimientos, instructivos y/o plan de trabajo que detalle las actividades de mantenimiento en las válvulas reguladoras de gas y programa de difusión de procedimientos internos en la operatividad de las instalaciones de los Pozos 12687 de la Batería 209 y pozo 12659 de la Batería 205; así como, los reportes de monitoreos de calidad de aire.</p> <p>II. Lista de verificación o check list que evidencie el cumplimiento de las actividades señaladas en los documentos del ítem (I).</p>



⁸⁴ El metano y el ambiente. Disponible en: <https://www.socalgas.com/es/stay-safe/methane-emissions/methane-and-the-environment>.

⁸⁵ Metano liberado por el calentamiento global. Disponible en: <https://www.salud180.com/salud-dia-dia/metano-liberado-por-calentamiento-global-es-danino>.

⁸⁶ Metano. Disponible en: <http://www.prr-es.es/CH4-metano.15588,11,2007.html>



113. Dicha medida correctiva tiene como finalidad acreditar que el administrado cumpla con adopción de medidas preventivas en las válvulas reguladoras de gas de los pozos 12687 de la Batería 209 y pozo 12659 de la Batería 205, a fin de evitar la generación de impactos negativos al ambiente. En virtud a ello, se considera que el mantenimiento de las válvulas reguladoras de gas a través de inspecciones visuales permite detectar de manera oportuna las fallas externas de las válvulas de los citados pozos. Además, contar con un programa de mantenimiento facilitará la operatividad de las válvulas y demás accesorios de sus instalaciones; es decir, posibles reparaciones o cambios de partes o piezas del mismo.
114. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva, en el presente caso, se ha tomado como referencia proyectos relacionados al Servicio de apoyo logístico para ejecución de mantenimiento preventivo de la tubería en progresiva km 192 + 120 ORN, con un plazo de ejecución de doce (12) días calendarios⁸⁷. En el presente caso se ha tenido en cuenta que las medidas de prevención se implementarían en dos pozos por lo que se ha considerado el plazo de quince (15) días hábiles, a fin de que el administrado realice la planificación, programación, contratación del personal encargado del mantenimiento de las instalaciones mencionadas y la remisión de los documentos que acrediten su cumplimiento.
115. De igual modo, correspondería otorgar un plazo de cinco (5) días hábiles a fin de que el administrado remita la información solicitada.

b) Hecho imputado N° 2

116. El hecho imputado se refiere a que GMP no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al suelo producto de las fugas y goteos de hidrocarburos líquidos de las uniones de líneas y válvulas en los pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209.
117. Conforme se indicó en el acápite anterior, en el caso de infracciones relacionadas a la falta de ejecución de medidas de prevención, es necesario que, además de las medidas destinadas a contrarrestar los efectos de la conducta infractora, también es necesario que se dicten medidas destinadas a evitar la ocurrencia de eventos similares.
118. Respecto a las medidas de mitigación, al término de la Supervisión Regular 2016, el administrado realizó la reparación de las instalaciones donde se detectaron las fugas de hidrocarburo; así como, el retiro del suelo impregnado con hidrocarburo, las mismas que se detallan a continuación:
- Pozo 12691 Bronco: el administrado realizó el ajuste de la unión tuerca logrando eliminar la fuga. Efectuó la limpieza del área y el retiro del suelo impactado.
 - Pozo 12638 Bronco: el administrado realizó el ajuste de la unión tuerca y el cople logrando eliminar la fuga. Efectuó la limpieza del área y el retiro del suelo impactado.
 - Pozo 12688 Bronco: el administrado realizó el reemplazo de la válvula toma muestra de ½" por una nueva y con ello eliminó la fuga. Efectuó la limpieza del área y el retiro del suelo impactado.
119. Las actividades descritas precedentemente se sustentan en los registros fotográficos N° 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del Anexo N° 5 del Informe de Supervisión Directa N° 5444-2016-OEFA/DS-HID⁸⁸, conforme se muestra a continuación:

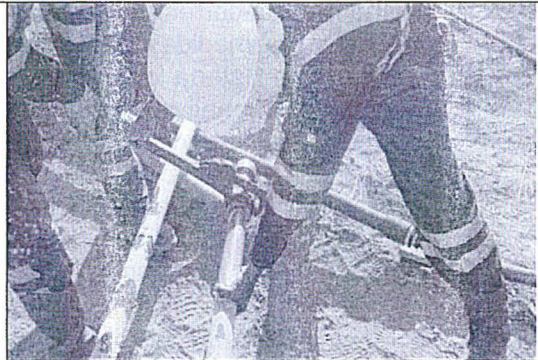


⁸⁷ Sistema electrónico de contratación del estado (SEACE). *Servicio de apoyo logístico para ejecución de mantenimiento preventivo de la tubería en progresiva km 192 + 120 ORN*. Procedimiento de Contratación Directa N° DIR-0613-2016-OLE/Petroperú. (...) **Plazo de ejecución: 12 días calendario.**
Disponible en:
<https://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/fichaSeleccion/fichaSeleccion.xhtml?ptoRetorno=LOCAL>

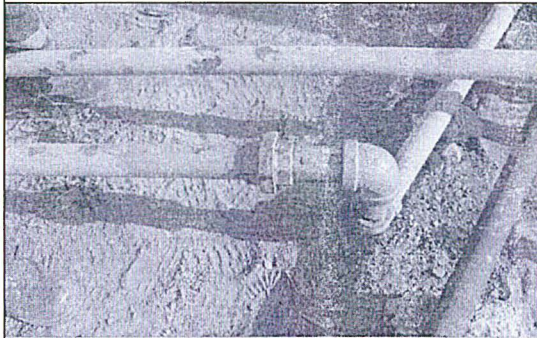
⁸⁸ Folios 11 de Expediente (digitalizado en el disco)



Registro Fotográfico N° 22. Pozo 12691 numeración del pozo presentada por el administrado.



Registro Fotográfico N° 23. Pozo 12691, personal del administrado realizando la reparación de la unión universal que presentaba fuga de hidrocarburos líquidos.



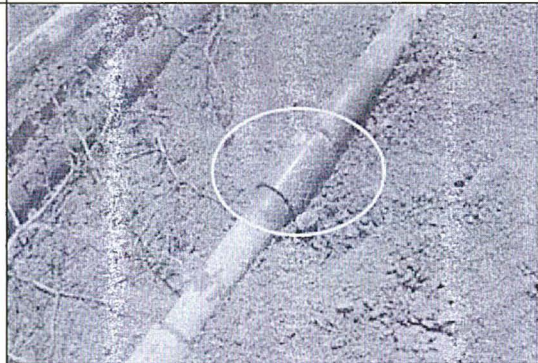
Registro Fotográfico N° 24. Pozo 12691, vista de la línea de flujo con la unión universal ya reajustada para la eliminación de la fuga de hidrocarburos líquidos.



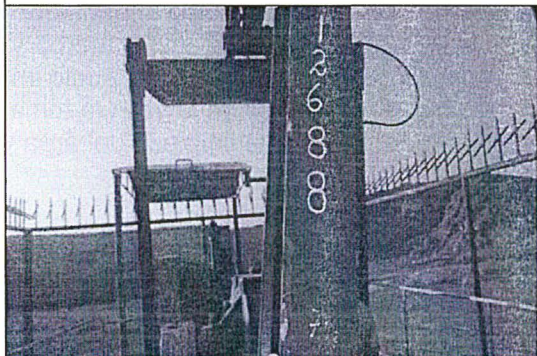
Registro Fotográfico N° 25. Pozo 12638, numeración del pozo presentada por el administrado



Registro Fotográfico N° 26. Pozo 12638, se observa que el personal del administrado ha realizado el ajuste de la unión universal que presentaba fuga.



Registro Fotográfico N° 27. Pozo 12638, se observa que el administrado ha eliminado la fuga de hidrocarburos por el cople (unión) de la línea de flujo.



Registro Fotográfico N° 28. Pozo 12688, numeración del pozo presentada por el administrado.



Registro Fotográfico N° 29. Foto N° 29. Pozo 12688, se observa que el personal del administrado está realizando el retiro de la válvula de 1/2" con falla.





- 120. De los registros fotográficos se evidencia que el administrado realizó el ajuste de la unión universal y el cambio de válvula de 1/2", todas estas actividades descritas han sido implementadas al término de la supervisión; por tanto, la conducta infractora no ha sido corregida.
- 121. Sobre el particular, la adopción de medidas de prevención en las uniones de la línea y válvulas de los pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209 implementados por el administrado deben ser efectuadas periódicamente, a fin de evitar posibles fugas o goteos de las instalaciones de los citados pozos. No obstante, GMP no ha remitido información adicional que permita prever que implementará mantenimientos y revisiones periódicas en dichas instalaciones.
- 122. Es pertinente indicar que, en el Informe de Supervisión se consignó que el administrado efectuó la limpieza de área, retirando los suelos impregnado con hidrocarburo. Sin embargo, el administrado no acredita la disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados durante la limpieza del área afectada.
- 123. Cabe señalar que, el administrado remitió el Informe de Confirmación de Remediación de áreas observadas por OEFA – Lote IV, el mismo que fue realizado por Quimpetrol Perú encargado de realizar el monitoreo de suelos en tres puntos, conforme se muestra a continuación:

Tabla 5.1: Ubicación Geográfica de los Puntos de Muestreo de Suelos

Ítem	Código	Descripción del punto de muestreo	Ubicación Geográfica UTM	Matriz
1	SU-01	Unión tuerca de 2" de la línea de flujo del Pozo 12691.	N: 9506583 E: 0481427	Suelo
2	SU-02	Unión tuerca y codo en la línea de flujo del Pozo 12638.	N: 9506588 E: 0481961	Suelo
3	SU-03	Válvula de 1/2" instalada en la línea de producción del Pozo 12688.	N: 9506705 E: 0481955	Suelo

- 124. Sumado a ello, se presentó la cadena de custodia CC-18-2399 del monitoreo de suelo, donde se aprecia la toma de muestra realizada el 04 de julio, la recepción del laboratorio el 05 de julio del 2018 y la preservación de las muestras adecuadamente.





125. Ahora bien, los resultados se encuentran contenidos en el Informe de Ensayo N° IE-18-2399 emitido por el laboratorio acreditado Analytical Laboratory E.I.R.L.⁸⁹ en el que se evidencia en el punto de muestreo M-6926-SU-03 (coordenadas UTM WGS 84: 9506705N, 481855E) para el parámetro fracciones de hidrocarburo F3 no excede el ECA para Suelo.
126. No obstante, de la revisión del portal web del INACAL⁹⁰, se evidencia que el laboratorio Analytical Laboratory E.I.R.L., solo se encuentra acreditado para el análisis del componente agua, razón por la cual el análisis del monitoreo de suelo fue tercerizado a otro laboratorio, conforme se muestra a continuación:

IV. RESULTADOS									
INFORME DE ENSAYO IE-18-2399									
ITEM		1	2	3					
CÓDIGO DE LABORATORIO:		M-6924	M-6925	M-6926					
CÓDIGO DEL CLIENTE:		SU-01	SU-02	SU-03					
DESCRIPCIÓN:		Union tuerca y codo de 2" de la línea de flujo del pozo 12631	Union tuerca y codo de 2" de la línea de flujo del pozo 12638	Valvula de 1/2" instalada en la línea de producción del pozo 12688					
COORDENADAS UTM WGS 84:		E:0481427 N:9506583	E:0481961 N:9506586	E:0481855 N:9506705					
MATRIZ:		SUELO							
INSTRUCTIVO DE MUESTREO:		IC-OPE-27.12							
MUESTREO		FECHA: 2018-07-04 HORA: 14:44	2018-07-04 15:30	2018-07-04 15:46					
ENSAYO	UNIDAD	L.D	RESULTADO						
			RESULTADO	± U	RESULTADO	± U	RESULTADO	± U	
Cromo Hexavalente	mg/kg MS	0.08	<0.08	-	<0.08	-	<0.08	-	
HIIDROCARBUROS									
			RESULTADO	± U	RESULTADO	± U	RESULTADO	± U	
Hidrocarburos Totales C5-C10 (a)	mg/kg MS	0.3	<0.3	-	<0.3	-	<0.3	-	
Hidrocarburos Totales C10-C28 (a)	mg/kg MS	5	<5	-	<5	-	<5	-	
Hidrocarburos Totales C28-C40 (a)	mg/kg MS	5	<5	-	<5	-	<5	-	
METALES TOTALES									
			RESULTADO	± U	RESULTADO	± U	RESULTADO	± U	
Arsénico (a)	mg/kg MS	0.4	2.5	0.2	1.3	0.1	1.17	0.09	
Bario (a)	mg/kg MS	40	75	15	87	17.4	<40	-	
Cadmio(a)	mg/kg MS	2	2	0.08	2	0.08	<2	-	
Plomo (a)	mg/kg MS	20	20	1.20	<20	-	27	1.62	
Mercurio(a)	mg/kg MS	0.4	<0.4	-	<0.4	-	<0.4	-	
Cromo Total(a)	mg/kg MS	8	20	1.4	14	0.98	<8	-	
(a) Los métodos indicados han sido tercerizados(s) a un laboratorio acreditado									
U : Incertidumbre del Método.									

127. Conforme a ello, en el Informe de Ensayo N° IE-18-2399 se evidencia que el análisis de suelo fue tercerizado a otro laboratorio; asimismo, el Informe de Ensayo no hace referencia del nombre o razón social del laboratorio el cual realizó los respectivos análisis de suelo; por tanto, no se tiene certeza si este es un laboratorio acreditado.
128. En virtud a ello, el Informe de Ensayo N° IE-18-2399 remitido por el administrado genera incertidumbre sobre la acreditación del laboratorio donde fueron analizados las muestras de suelo; motivo por el cual se desestima el medio de prueba.
129. Por otro lado, las propiedades físicas del suelo más afectadas por derrames de hidrocarburos es la estructura del suelo debido a la ruptura de los agregados, aumento de la retención del agua en la capa superficial, el potencial hídrico; así como, las propiedades químicas del suelo más afectadas son el aumento de carbono orgánico, ya que el 75% del carbono del petróleo crudo es oxidable, disminución del pH, debido a la acumulación del carbono orgánico y generación de ácidos orgánicos, aumento del manganeso y hierro intercambiable, aumento del fósforo disponible⁹¹.



⁸⁹ Laboratorio acreditado con registro INACAL N° LE-096, vigente desde 25 de julio del 2016 al 25 de julio del 2019.

⁹⁰ Disponible en: <https://aplicaciones.inacal.gob.pe/crtacre/>

⁹¹ Castañeda R. 2015. Contaminación del suelo por hidrocarburo. Disponible en: <https://es.slideshare.net/raulcc1950/contaminacion-del-suelo-por-hidrocarburos>



130. En tanto, el suelo de la zona varía de franco arenoso a arenoso⁹², situación que facilita la filtración del hidrocarburo⁹³; por tanto, pueden ser movilizados hasta aguas subterráneas generando así su contaminación e incrementado aún más el daño ambiental. Uno de los efectos adicionales tanto en agua como suelos es que el petróleo consume oxígeno, aumenta la demanda bioquímica del agua y puede generar condiciones anóxicas⁹⁴.
131. De lo expuesto y considerando que la presunta conducta infractora es susceptible de generar potenciales efectos nocivos en el medio ambiente. Razón por la cual, y en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, en el presente caso, corresponde el dictado de la siguiente medida correctiva:

Tabla N° 6: Medida correctiva del hecho imputado N° 2

Medida correctiva				
N°	Conducta Infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
2	Graña y Montero Petrolera S.A. no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos al suelo producto de las fugas y goteos de hidrocarburos líquidos de las uniones de líneas y válvulas en los pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209.	<p>Graña y Montero Petrolera S.A. deberá acreditar que ejecutó lo siguiente:</p> <p>i) Rehabilitación (descontaminación) del suelo impregnado con hidrocarburo líquido en el punto 75, 6, ESP-02 (coordenadas UTM 9506705 N, 481855 E).</p> <p>ii) Actividades de mantenimiento en el en las uniones de línea, válvulas y demás accesorios de los pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209.</p> <p>iii) Inspecciones visuales de las uniones de línea, válvulas y accesorios de los referidos pozos.</p>	En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral correspondiente.	<p>Remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información:</p> <p>I. Resultado del monitoreo de calidad de suelo en el punto de muestreo 75, 6, ESP-02 (coordenadas UTM 9506705 N, 481855 E), realizado por un laboratorio acreditado por la autoridad competente, acompañado de fotografías debidamente fechadas e identificadas con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>II. Certificados y/o documentos del recojo, traslado y los manifiestos de manejo de residuos peligrosos que acrediten la disposición final en un lugar autorizado de los suelos impregnados con hidrocarburo.</p> <p>III. Procedimientos, instructivos y/o plan de trabajo que detalle las actividades de mantenimiento en las uniones de línea, válvulas y demás accesorios de los pozos; así como, programa de difusión de procedimientos internos en la operatividad de las instalaciones de los Pozos 12691, 12638 y 12688 de la Batería 209.</p> <p>IV. Lista de verificación o check list que evidencie el cumplimiento de</p>

⁹² Conforme señala el Estudio de Impacto Ambiental Integrado Perforación de Pozos Facilidades de Producción y Sísmica en el Lote IV, ítem 4.2.7.2 Características de los Suelos (véase, página 144).

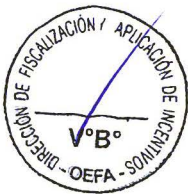
⁹³ Arellano 2015 Arellano, P., K. Tansey, H. Balzter, D. S. Boyd. 2015. Detecting the effects of hydrocarbon pollution in the Amazon forest using hyperspectral satellite images. Environmental Pollution (205), pág. 225- 239. Disponible en: http://eprints.nottingham.ac.uk/29207/1/JofEP_accepted.pdf

⁹⁴ Johana Andrea Velásquez Arias. 2017. Contaminación de suelos y aguas por hidrocarburos en Colombia. Análisis de la fitorremediación como estrategia biotecnológica de recuperación. En línea <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/riaa/article/view/1846/2065>



Medida correctiva				
N°	Conducta Infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
				<p>las actividades señaladas en los documentos del ítem (III).</p> <p>V. Registros fotográficos debidamente fechados e identificados con coordenadas UTM (WGS84).</p>

132. La medida correctiva tiene como finalidad acreditar que el administrado cumpla con la adopción de medidas de prevención durante el acondicionamiento de los pozos del Lote IV; a fin de evitar el derrame de fluido de arena de fractura con trazas de hidrocarburos; y consecuentemente evite la generación de impactos negativos en el suelo. Por ello, se considera que las inspecciones visuales permitirán detectar de manera oportuna posibles fallas externas e internas en los equipos involucrados en el acondicionamiento del pozo. Asimismo, los procedimientos internos están orientado a mejorar el desempeño de los trabajadores a fin de contribuir con el desarrollo de sus actividades.
133. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva, en el presente caso, se ha tomado como referencia el plazo considerado en materia de contrataciones relacionadas al Servicio de apoyo logístico para ejecución de mantenimiento preventivo de la tubería en progresiva km 192 + 120 ORN, con un plazo de doce (12) días calendario⁹⁵. En el presente caso se ha tenido en cuenta que las medidas de prevención se ejecutaran en tres pozos por lo que se ha considerado el plazo de quince (15) días hábiles, a fin de que el administrado realice y acredite las inspecciones visuales y la difusión de procedimientos internos, así como la remisión de los documentos que acrediten su cumplimiento.
134. Adicionalmente, GMP deberá acreditar la rehabilitación del punto de muestreo 75, 6, ESP-02 (coordenadas UTM 9506705 N, 481855 E); así como el recojo, traslado y disposición final de los suelos impregnados con petróleo crudo generados, para lo cual se ha tomado como referencia proyectos relacionados a la limpieza y remediación de suelos, con un plazo de ejecución de cuarenta y cinco (45) días hábiles. En el presente caso, se ha considerado que la rehabilitación corresponde a un punto; por lo que se otorga un plazo razonable de treinta (30) días hábiles.
135. En ese sentido, se considera como plazo total para ejecutar las actividades propuestas en la medida correctiva el plazo de (45) días hábiles para que el administrado cumpla con lo solicitado en la misma.
136. De igual modo, correspondería otorgar un plazo de cinco (5) días hábiles a fin de que el administrado remita la información solicitada.



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

⁹⁵ Sistema electrónico de contratación del estado (SEACE). *Servicio de apoyo logístico para ejecución de mantenimiento preventivo de la tubería en progresiva km 192 + 120 ORN*. Procedimiento de Contratación Directa N° DIR-0613-2016-OLE/Petroperú. (...)

Plazo de ejecución: 12 días calendario.

Disponible en:

<https://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/fichaSeleccion/fichaSeleccion.xhtml?ptoRetorno=LOCAL>



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 **Graña y Montero Petrolera S.A.**, por la comisión de las infracciones que constan en los numerales 1 y 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 1090-2018-OEFA/DFAI/SFEM; conforme a los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 2°. - Ordenar a **Graña y Montero Petrolera S.A.**, el cumplimiento de las medidas correctivas detalladas en las Tablas N° 5 y 6 de la presente Resolución, de conformidad con los fundamentos señalados en la presente Resolución.

Artículo 3°.- Informar a **Graña y Montero Petrolera S.A.** que de acuerdo a los artículos 28° y 29° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera 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 4°. - Informar a **Graña y Montero Petrolera S.A.** que las medidas correctivas ordenadas por la autoridad administrativa suspenden 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 5°.- Apercibir a **Graña y Montero Petrolera S.A.** que el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la presente Resolución generará, la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT que deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva; en caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que el administrado acredite el cumplimiento de la medida correctiva correspondiente, conforme lo establecido en el numeral 22.4 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 6°.- Informar a **Graña y Montero Petrolera 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° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y en el artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Artículo 7°.- Informar a **Graña y Montero Petrolera S.A.**, que el recurso impugnativo 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 OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD⁹⁶.

⁹⁶ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD
"Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos"



Artículo 8°. - Para asegurar el correcto cumplimiento de la medida correctiva, se solicita a **Graña y Montero Petrolera S.A.**, informar a esta Dirección los datos de contacto del responsable de remitir la información para la acreditación del cumplimiento de la medida correctiva impuesta en la presente Resolución Directoral, para lo cual se pone a su disposición el formulario digital disponible en el siguiente link: bit.ly/contactoMC

Regístrese y comuníquese

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



HM1/UMR/ess

24.2 La impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas cautelares o correctivas no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas. En caso el administrado solicite la suspensión de los efectos, ello será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental".