



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

RESOLUCIÓN N° 077-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 704-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3081-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 30 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 3081-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018; en el extremo que se imputó y declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC Perú S.A. por no haber adoptado las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de noviembre de 2015; por haberse emitido en vulneración a los principios de tipicidad y debido procedimiento. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 19 de febrero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.¹ (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote X**).
2. El 13 de noviembre de 2015, CNPC comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)² la ocurrencia de una fuga de fluidos

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

² El 13 de noviembre de 2015, CNPC remitió el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (páginas 86 a 88 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9), conforme al Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013).

Asimismo, en atención a dicho Reglamento, el 27 de noviembre de 2015, mediante escrito con Registro N° E01-

de producción en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicada en el Lote X, acaecido el mismo día de la comunicación.

3. El 15 de noviembre de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones del Lote X operado por CNPC (en adelante, **Supervisión Especial 2015**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión Directa N° 1984-2016-OEFA/DS-HID del 4 de mayo de 2016⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 2492-2016-OEFA/DS del 31 de agosto de 2016⁵ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 30 de abril de 2018⁶, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra CNPC.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC⁷, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1930-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de octubre de 2018⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
6. Luego del análisis de los descargos presentados por el administrado⁹, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3081-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018¹⁰, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad

062207, CNPC remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (páginas 99 a 102 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 13 de noviembre de 2015.

- ³ Páginas 60 a 64 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.
- ⁴ Páginas 4 a 136 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.
- ⁵ Folios 1 a 9.
- ⁶ Folios 10 a 11. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de junio de 2018 (folio 12).
- ⁷ Presentado mediante escrito con registro N° E01-056081 del 3 de julio de 2018 (Folios 13 a 120).
- ⁸ Folios 121 a 129. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado a CNPC mediante Carta N° 3688-2018-OEFA/DFAI el 14 de noviembre de 2018 (Folio 130).
- ⁹ Presentado mediante escrito con registro N° E01-096201 del 28 de noviembre de 2018 (Folios 132 a 155).
- ¹⁰ Folios 172 a 186. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 10 de diciembre de 2018.

administrativa de CNPC¹¹, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
CNPC no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22,	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹² (en adelante	Numerales (i) y (ii) del literal c) del artículo 4° y numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable

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

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

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

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

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

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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

¹² **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de noviembre de 2015.	RPAAH), en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹³ (en adelante, LGA)	a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹⁴ .

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

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

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

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

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

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

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

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

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

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

- (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- (ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES				

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM.
Elaboración: TFA.

7. Asimismo, mediante el artículo 2° de la resolución mencionada, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva que se detalla, a continuación, en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

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

Fuente: Resolución Directoral N° 3081-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 3081-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI indicó que la DS, conforme con el Informe de Supervisión, detectó que el derrame de fluidos de producción en la Línea de Totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, se originó a consecuencia de la falta de adopción de medidas de prevención por parte del administrado. Asimismo, la DFAI indicó que, de la toma de muestras realizada por la DS, se evidenció la presencia de Hidrocarburos Totales en sus Fracciones F2 y F3.

2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT
-----	---	---	---	-------	-------------------

- (ii) La primera instancia señaló que se consideró que la conducta infractora generó un daño potencial a la fauna, pues el supervisor advirtió la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos en suelo (colindante de los pozos 1587 y 1999, y chimbuco) sin protección, lo cual puede alterar sus características físicas y químicas, así como afectar a la fauna que habita bajo la superficie del suelo; del mismo modo, se consideró un daño potencial a la flora, en tanto que de los registros fotográficos se evidenció especies de flora circundante al área donde se produjo la fuga de agua de formación.
- (iii) Del mismo modo, la Autoridad Decisora mencionó, de manera referencial, las acciones relacionadas con la vigilancia (inspecciones, patrullajes, entre otras), mantenimiento preventivo de la tubería, que impidan el contacto de los hidrocarburos con el suelo en aquellos puntos críticos propensos a fugas, derrames o liqueos. Asimismo, indicó que el administrado en su calidad de titular puede implementar cualquier otra medida destinada a evitar el impacto negativo al ambiente y que debía acreditar la adopción de la misma, a efectos de acreditar que cumplió con la obligación a su cargo.
- (iv) Respecto a que no se ha acreditado que el derrame sea consecuencia de la falta de adopción de medidas de prevención y que dicha conclusión supone una vulneración a la presunción de licitud, tipicidad y legalidad; la DFAI indicó que la emergencia ambiental pone en evidencia que el administrado no realizó el debido mantenimiento preventivo de la tubería de 2.3/8" de diámetro¹⁵, pues de lo contrario se hubiera evitado que la corrosión afecte dicha tubería, al punto de producirse el derrame del 13 de noviembre de 2015, por lo que quedó acreditado que la fuga se debió a la falta de adopción de medidas de prevención del administrado, como titular de las actividades de hidrocarburos desarrolladas en el Lote X.
- (v) En esa línea, la primera instancia señaló que al haber acreditado que el responsable de la falta de adopción de las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de Totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrido el 13 de noviembre del 2015, fue CNPC, no se vulneró el principio de licitud.
- (vi) Del mismo modo, la Autoridad Decisora mencionó que la Autoridad Instructora señaló las normas sustantivas incumplidas por el administrado, las cuales regulan la obligación materia de análisis, asimismo precisó que el OEFA emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, la cual se ampara en la Ley N° 29325, no existiendo vulneración del principio de legalidad.
- (vii) Adicionalmente, la DFAI indicó que en la Resolución Subdirectorial N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM se estableció de forma precisa y clara el tipo

¹⁵ Conforme con el PAMA del Lote X y el "Informe de Falla de Material".

infractor el cual se encuentra previsto en el numeral 2.3 del Rubro 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, y tiene como norma sustantiva al artículo 3° del RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la LGA, siendo que no se vulneró el principio de tipicidad.

- (viii) Sobre que la normativa vigente no considera lo citado en la Resolución Subdirectoral y que se ha establecido sin mayor sustento, así como que el incidente del 13 de noviembre de 2015 no responde a lo señalado por la DS; la primera instancia indicó que como consecuencia del incidente ambiental del 13 de noviembre del 2015, la DS realizó la Supervisión Especial 2015, verificando (i) un suceso (la fuga de fluidos de producción en la Línea de Totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22), (ii) un impacto ambiental (áreas impactadas que exceden los ECA – suelo industrial), (iii) la causa del incidente ambiental (corrosión externa de la tubería de 2.3/8" de diámetro por el contacto con el suelo). Adicionalmente, la primera instancia agregó que el despliegue de las acciones ejecutadas por la DS consta en el Acta de Supervisión, Informe de Supervisión y sus anexos, así como en el ITA.
- (ix) Respecto a que las medidas de prevención contempladas en el PAMA del Lote X considera un enunciado general y no específico, la Autoridad Decisora mencionó que, considerando que el PAMA del Lote X establece que la prevención de derrames dependerá, principalmente, del mantenimiento de los equipos, en el Informe Final de Instrucción, la Autoridad Instructora señaló que, a manera referencial, una de las medidas de prevención que pudo adoptar el administrado fue realizar el mantenimiento necesario para controlar la corrosión producida por el contacto de la tubería, a fin de evitar el desgaste de la misma.
- (x) Adicionalmente, la Autoridad Decisora señaló que el administrado, conforme con el PAMA del Lote X, se comprometió a realizar mantenimientos preventivos a todas sus instalaciones y estableció que la prevención de derrames incluye, entre otros, el mantenimiento de sus equipos, medidas de prevención que son de conocimiento del administrado y, además, fueron referidas por la DS y señaladas en la Resolución Subdirectoral.
- (xi) Respecto a la subsanación voluntaria alegada por el administrado¹⁶, la DFAI señaló que aun cuando el administrado acreditara haber implementado actualmente las medidas preventivas necesarias para evitar derrames en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, el único hecho imputado no puede considerarse subsanado para efectos de eximir a CNPC

¹⁶

El administrado alegó haber realizado las siguientes acciones:

- El numeral 4.2 del Reporte Final de Emergencias Ambientales, mediante el cual informó que se ha realizado el reemplazo del tramo afectado el mismo día de ocurrido el derrame.
- Los numerales 9 y 10 del Anexo N° 2 de la Carta N° CNPC-APLX-OP-525-2015, mediante el cual informó de la fecha del reemplazo y la cantidad de metros reemplazados del tramo afectado.
- El numeral 5 y el Anexo 3 (numerales 3 y 5 del Anexo N° 3) de la Carta N° CNPC-APLX-OP-525-2015, mediante los cuales informó el cronograma de remediación y restauración del área impactada, que se llevó a cabo entre el 13 y 19 de noviembre de 2015.

de la responsabilidad administrativa correspondiente, pues se trata de una imputación por no haber adoptado las medidas de prevención.

- (xii) En esa misma línea, la primera instancia señaló que el OEFA, en el marco de sus competencias ha desarrollado, a través de reiterados pronunciamientos, que determinadas conductas por su naturaleza misma no son subsanables, sin que ello implique la limitación o restricción de las garantías mínimas reconocidas al administrado en el marco del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, ni la vulneración de algún principio recogido en dicho cuerpo normativo.
- (xiii) Respecto a que la obligación incumplida es de medios y no de resultados, la Autoridad Decisora indicó que el cumplimiento del artículo 3° del RPAAH no se limita únicamente a exigir la adopción de mecanismos de prevención, sino que exige también que dichos mecanismos sean idóneos y eficaces para evitar los impactos a prevenir en cada caso concreto, porque de lo contrario dicha obligación no cumpliría su finalidad, que consiste en prevenir la generación de impactos para el ambiente.
- (xiv) Ahora bien, la DFAI precisó que, de acuerdo con el "Informe de Falla de Material", el derrame se originó a consecuencia del desgaste de la tubería de 2.3/8" de diámetro, debido a la corrosión externa generada por el contacto con el suelo, con lo que el administrado no llevó a cabo los mecanismos de prevención para evitar que la corrosión ocasione un derrame en la Línea de Totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22.
- (xv) Sobre la falta de precisión de las medidas de prevención que debió haber adoptado CNPC, la Autoridad Decisora señaló que, conforme con el PAMA del Lote X, una de las medidas que el administrado debió adoptar para evitar el derrame consiste en el mantenimiento preventivo a la tubería, con lo cual el administrado conocía que medida de prevención realizar para evitar la producción del derrame del 13 de noviembre de 2015.
- (xvi) En esa línea, la primera instancia mencionó que, mediante la Resolución Subdirectorial, la Autoridad Instructora indicó, de manera referencial, la vigilancia y el mantenimiento preventivo como medidas de prevención para el caso concreto. No obstante, la primera instancia precisó que corresponde al administrado la acreditación de las medidas de prevención, pues este se encuentra en mejor posición que el OEFA para acreditar que cumplió con la obligación a su cargo.
- (xvii) Respecto a que el OEFA no puede efectuar la fiscalización del cumplimiento del mantenimiento preventivo por ser un tema técnico que es competencia del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (en adelante, **Osinergmin**); la DFAI señaló que, toda vez que durante la Supervisión Regular 2015, se produjo la fuga de fluidos de producción en la Línea de Totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, el OEFA tiene, en virtud de sus competencias, la obligación de fiscalizar el

cumplimiento de las medidas de prevención a fin de evitar el impacto en el suelo.

- (xviii) Sobre los planes de manejo aplicables a las tuberías, la Autoridad Decisora indicó que si bien el administrado mencionó la existencia de un plan de gestión para Líneas de Flujo, que contienen las medidas de prevención aplicables a líneas de flujo, líneas de totales, líneas de pruebas, líneas de combustible y líneas de inyección, la documentación mencionada no acredita por sí misma que CNPC haya ejecutado las medidas de prevención necesarias para evitar el derrame.
- (xix) Sobre los reportes de operador de campo, la DFAI señaló que los mismos corresponden a fechas previas al derrame, sin embargo se verifica que realizó la inspección visual, la cual consistió en un recorrido de la Línea de Totales MC 5, verificando a modo superficial la estructura de la misma, no especificándose en el mencionado reporte las características, condiciones, entre otras observaciones a fin de verificar la integridad de la tubería, siendo que la sola ejecución –aislada– de una inspección visual no resulta suficiente para asegurar el mantenimiento de la tubería, más aun cuando esta se encuentra expuesta a condiciones ambientales y propias del producto transportado.
- (xx) Respecto al Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección (líneas de flujo, líneas de combustible, líneas de inyección), la Autoridad Decisora indicó que el administrado no presentó medios probatorios que acredite la ejecución del referido medio probatorio, asimismo se advirtió el Contrato N° 15095-CTX-A (servicios de operación del sistema de producción de petróleo del Lote X) que incluye el Control del Recorrido de Líneas de Flujo 2016-2017, fecha posterior a la ocurrencia del derrame.
- (xxi) Respecto a que la decisión de análisis de parámetros fue a solicitud de la supervisión de OEFA, en la cual no requirió realizar análisis de los parámetros TPH, toda vez que el área se encontraba limpia sin trazas de hidrocarburos; la DFAI indicó que, conforme con el Informe de Ensayo N° 28533/2018, no se realizó el muestreo de Fracciones de Hidrocarburos en dichos puntos, por lo que en el procedimiento administrativo sancionador se acreditó la superación del ECA suelo en dichos parámetros.
- (xxii) Respecto al Informe de Ensayo N° 13027-2016 presentado por el administrado, la DFAI indicó que los resultados del mencionado informe no resultan representativos para el presente caso, pues el supervisor evidenció diferentes concentraciones del parámetro hidrocarburos totales en puntos determinados y para fracciones F2 y F3 diferentes, por lo que el resultado presentado por el administrado correspondiente a una mezcla de suelos no sería comparable con el mencionado resultado, ni con los resultados presentados por la DS.

(xxiii) Finalmente, la Autoridad Decisora indicó que el administrado no presentó medio probatorio que acredite la ejecución de medidas preventivas idóneas para evitar el derrame de hidrocarburos ocurrido en la Línea de Totales MC 5 y, teniendo en cuenta lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA), respecto a que el dictado de la medida correctiva considere obligaciones destinadas a prevenir futuros eventos similares, se ordenó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

9. El 3 de enero de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3081-2018-OEFA/DFAI¹⁷, argumentando lo siguiente:

Sobre las medidas de prevención

- a) El recurrente indicó que el OEFA realiza conclusiones (evitar posibles derrames o fugas de fluidos) a partir de supuestos (no habría realizado acciones de mantenimiento), siendo que el supuesto incumplimiento se basa en una suposición realizada a partir de un evento (fuga de fluidos de producción que generó un impacto negativo al ambiente). Con ello en cuenta, el recurrente resaltó que los actos a imputar deben ser objetivos, debidamente tipificados y no deben ser supuestos que no se conocen si van a ocurrir.
- b) En esa línea, el apelante señaló que existen normas técnicas y legales que regulan las actividades de hidrocarburos, entre las cuales se encuentran las relacionadas a los mantenimientos de las instalaciones del Lote X, a los cuales hay que remitirse para determinar un supuesto incumplimiento y no solamente considerar los supuestos establecidos en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- c) Del mismo modo, el administrado precisó que el OEFA mencionó, a manera de referencia las medidas de prevención que deberá implementar sin tomar en cuenta la normativa vigente, lo cual es contradictorio, pues posteriormente indica que el administrado se encuentra en mejor capacidad de determinar las medidas de prevención. Siendo ello así, CNPC indicó que la imputación transgrede el principio de tipicidad, pues esta sustentado en base a imaginar lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción.
- d) Por otro lado, el recurrente indicó que la adopción de medidas de prevención no puede interpretarse validamente como la exigencia de garantizar la inexistencia de fallas o derrames, así como la existencia de fugas de fluidos no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se adoptan medidas preventivas, dado que implica soslayar las acciones que realiza CNPC para el mantenimiento de nuestras instalaciones, conforme con la normativa vigente del sub sector hidrocarburos.

¹⁷ Presentado mediante escrito con registro N° E17-000534 el 3 de enero de 2019 (Folios 233 a 276). Cabe indicar que la copia de dicho escrito se presenta en los folios 188 a 231.

Sobre la vulneración al principio de legalidad y tipicidad

- e) El apelante indicó que el OEFA no realizó un análisis detallado y técnico que permita identificar de manera certera que las causas de las fugas se deban a la falta de adopción de medidas de prevención, por lo que es una trasgresión al principio de tipicidad y legalidad, dado que la imputación está basada en una suposición (conclusión) a partir de observar un hecho presentado (derrame), siendo que la entidad no toma en cuenta el principio de verdad material.
- f) Agregó que el artículo 3° del RPAAH no establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así tampoco hay una relación de cuáles son las medidas de prevención a ejecutar. En esa línea, CNPC señaló que este vacío en la imputación de cargos ha sido dotado de contenido por el OEFA, permitiendo suposiciones, extensiones y "(...) deja a su libre albedrío la interpretación de la normativa", lo cual no es permitido por la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- g) Asimismo, el apelante indicó que el PAMA es un enunciado general no específico y no detalla ninguna medida de prevención como lo señala el OEFA, siendo que este no presente detalle de cuáles son las medidas preventivas que se deben implementar.
- h) Con ello en cuenta, el recurrente indicó que, se está infringiendo el principio de tipicidad, pues ha quedado acreditado que el tipo infractor alegado carece de contenido y ha sido interpretado de manera extensiva y arbitraria.

Sobre el cumplimiento de la normativa vigente al mantenimiento en línea de flujo

- i) CNPC alegó que todas las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia de fallas, dado que existen otros motivos que pueden conducir a tal situación, tales como fatiga, condiciones de operación imprevistas, entre otras. Agregó que la no adopción de medidas de prevención establece un parámetro subjetivo, descripción general e imprecisa del supuesto de hecho y no permite que se configure de manera válida el tipo infractor cuyo cumplimiento o incumplimiento se pretende analizar en automático, sin contrastarla con el instrumento que el titular de la actividad ha considerado como el adecuado para realizar actividades de mantenimiento preventivo. Dicho instrumento es el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección" basado en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo, cumplido y explicado en varias oportunidades.
- j) El apelante indicó que existen normas legales y técnicas que establecen obligaciones de prevención (Reglamento aprobado por el Decreto Supremo

N° 081-2007-EM que precisa la aplicación de la norma ANSI/ASME B31.4 para el transporte de hidrocarburos líquidos), las cuales son de supervisión del Osinergmin. Dichas normas alcanzan a las baterías hasta los puntos de entrega y recepción, siendo que no resultan aplicables a las líneas de flujo¹⁸, conforme con el Oficio N° 10684-2008-OS-GFHL-UEEL, siendo que al no haber norma expresa alguna que determine la obligatoriedad de realizar actividades de mantenimiento preventivo a dichas líneas, no se incumplió con el Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

- k) Al respecto, el recurrente señaló que el evento se presentó en una tubería denominada línea de flujo, la cual sigue el mantenimiento de acuerdo con el Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección¹⁹.
- l) Del mismo modo, el administrado indicó que la administración pretende en el marco de una supervisión el cumplimiento de obligaciones que ya se encuentran especificadas en la normativa vigente, con lo que exceden el ámbito de competencia del OEFA, más aún cuando pretenden realizar una interpretación extensiva de una norma general que no establece obligaciones específicas, siendo que se encuentra prohibido las interpretaciones análogas o extensivas para imputar sanciones.

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

- m) El apelante indicó que el acto de origen y que constituye la supuesta infracción es la fuga de fluidos presentada el 13 de noviembre de 2015. Asimismo, el sustento para no declarar la subsanación voluntaria no está sustentado en norma ni procedimiento legal alguno, siendo que carece de validez legal y que el TFA no tiene función de legislar.
- n) En esa línea, el recurrente precisó que el funcionario se encuentra sujeto a la ley y la constitución, así como determinar que no es aplicable la causal eximente de subsanación, porque el TFA lo señala así, transgrede el principio de tipicidad y carece de sustento legal, pues el sustento de negar el eximente en base a una opinión no se sustenta en la normativa vigente.
- o) Con ello en cuenta, CNPC indicó que realizó la subsanación voluntaria del acto con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador. Del mismo modo, agregó que el OEFA no puede imponer condiciones

¹⁸ Cuya función es la de recolectar y transportar los fluidos producidos desde el pozo hasta el punto de recepción, antes de su ingreso a procesamiento, cuyo punto inicial es la separación del gas de los líquidos producidos, siendo que para el caso del Lote X, el punto de recepción son las baterías.

¹⁹ Dicho plan contiene medidas preventivas, correctivas y de control para las líneas de flujo, líneas de combustible y líneas de inyección. Se contempla reemplazos de emergencia, programados, debiendo precisar que las acciones correctivas adoptadas son consideradas en función al cumplimiento de nuestro Plan de Contingencia, el cual está diseñado para ayudar a controlar situaciones de emergencia y minimizar sus consecuencias negativas. Este Plan también incluye las actividades de reparación o reemplazo inmediato del tramo fallado y remediar el área afectada mediante el retiro de material contaminado y reposición del mismo con material limpio, en el plazo más corto posible.

menos favorables a las establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues esta norma con rango legal precisa claramente que los principios de la potestad sancionadora, la estructura y las garantías mínimas reconocidas a los administrados no pueden ser modificadas, por lo que las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales tienen que respetarlas por jerarquía normativa.

Sobre la afectación al medio ambiente

- p) El apelante indicó que, si bien son ciertas las citas bibliográficas tomadas por el OEFA, son una referencia general, con lo cual no pueden usarse para determinar responsabilidad sobre un hecho (derrame) toda vez que las imputaciones deben ser claras y objetivas, pues los conceptos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación respecto al suelo es directamente apreciable para los suelos agrícolas, diferentes a los que se tiene en el Lote X, en tanto que el trabajo realizado por Miranda y Restrepo se define en casos de derrames ocurridos instalaciones (ductos) en áreas sensibles (ecosistemas tropicales) en un periodo de muchos años, distinto al evento ocurrido; así, el trabajo de Cuevas, Espinosa, Ilizaliturri y Mendoza precisa que para evaluar un derrame es necesario contar con pruebas fehacientes (más allá de una muestra de suelos) como son de toxicidad.
- q) Respecto al muestreo del área afectada tomado por el administrado, este precisó que se realizó tomando en cuenta lo señalado en la Guía para el Muestreo de Suelos, el cual se llevó a cabo sobre puntos específicamente determinados, cuando se cuenta con información previa del sitio, se conoce el producto derramado y la extensión de la afectación, el cual se denomina compuesta y fue presentado en el Informe de Ensayo 13027-2016.
- r) Finalmente, el apelante indicó que el seguimiento del derrame materia de análisis no fue el más correcto, pues no se decidió tomar muestras de TPH en la segunda visita de supervisión, siendo que estos son juicio de evaluación. Con ello en cuenta, la decisión de análisis de parámetros fue a solicitud de la supervisión de OEFA, en la cual no requirió realizar análisis de los parámetros TPH, pues el área se encontraba limpia sin trazas de hidrocarburos, conforme se verifica del Acta de Supervisión suscrita el 6 de abril de 2018.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁰, se crea el OEFA.

²⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley de SINEFA**)²¹, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de SINEFA se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²².
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

²¹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

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: (...)

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

²² **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²³ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en

ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁴ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁵, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales

materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

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

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

²⁵ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

y microorganismos)²⁷.

16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁸, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁹.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁰, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

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

²⁸ **LEY N° 28611.**

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

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

³⁰ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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

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

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

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

³² Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte

20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³³.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación interpuesto por el administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³⁴ (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

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

³⁴ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

TUO DE LA LPAG.

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 220.- Recurso de apelación

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

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar responsabilidad de CNPC por no adoptar las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de noviembre de 2015.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Con carácter previo al análisis de los argumentos esgrimidos por CNPC al respecto, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM en la Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁵. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
26. De conformidad con lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1³⁶ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³⁷.
27. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG³⁸, es recogido como uno de los elementos

³⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

³⁶ **TUO de la LPAG**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

³⁷ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

³⁸ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

- 2. Debido procedimiento.-** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento

especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

28. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248³⁹ de la citada norma, 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 analogía⁴⁰.
29. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles:
- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y
 - (ii) En un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁴¹.

respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

³⁹ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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

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

⁴⁰ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

⁴¹ "En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí

30. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴², tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁴³.
31. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor.
32. De lo expuesto, se evidencia la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, en la medida en la que, conforme señala Meseguer Yebra⁴⁴, para que la referida función a desempeñar por el “tipo” de infracción se cumpla, debe existir una predicción razonable del ilícito y de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada la conducta que la norma considera como ilícita; esto es, puede considerarse

porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

⁴² Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

⁴³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa)**.

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**”. El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

5. “(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”. El énfasis es nuestro.

⁴⁴ MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

suficiente la tipificación cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.

33. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Especial 2015) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
34. Premisa que se ve reflejada en el artículo 254° del TUO de la LPAG, al señalar que el procedimiento sancionador está caracterizado, entre otros por:

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 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. (...).

35. Características que, según lo dispuesto en el numeral 3) artículo 255° del mismo cuerpo normativo deberán ser tenidas en cuenta por el instructor al notificar la imputación de cargos, conforme se precisa a continuación:

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:(...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

36. Sobre la necesidad de una adecuada notificación de la imputación de cargos, Morón Urbina⁴⁵ precisa que la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación preventiva de los cargos, que a efectos deben reunir los requisitos de:

- a) Precisión: Debe contener todos los elementos enunciados en este artículo para permitir la defensa de los imputados, incluyendo el señalamiento de los hechos que se le imputen, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir, la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer así como la autoridad competente para imponer la sanción con la norma que atribuya

⁴⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2011, p. 743.

competencia. Estos elementos deben ser precisos y no sujetos a inferencias o deducciones por parte de los imputados (...)

- b) Claridad: posibilidad real de entender los hechos y calificación que ameritan sea susceptible de conllevar la calificación de ilícitos por la Administración.
- c) Inmutabilidad: no puede ser variado por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios inmersa en el principio de conducta procedimental
- d) Suficiencia: debe contener toda la información necesaria para que el administrado le pueda contestar, tales como los informes o documentación que sirven de sustento al cargo.

37. En definitiva, la correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional⁴⁶ en diversas sentencias ha precisado que la imputación debe contener información de forma clara y precisa al administrado. Por citar una de ellas, en el fundamento 14 del Exp. 02098-2010-PA/TC (Caso Eladio Oscar Iván Guzmán Hurtado), precisó lo siguiente:

14.- (...) queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción ha imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa.

38. De lo expuesto, se determina que la observancia del principio de tipicidad implica una correcta imputación de cargo (comunicación del inicio del procedimiento sancionador), a efectos de que tanto el administrado como la Autoridad Decisora pueda conocer de forma clara, precisa y suficiente, los siguientes supuestos:

- a) El hecho por el cual se inicia el procedimiento sancionador.
- b) La infracción legal que podría haberse generado.
- c) La sanción que se le puede imponer.
- d) La autoridad que inicia el procedimiento sancionador es competente para tal fin.

39. En atención al marco normativo señalado, corresponde a este órgano colegiado verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM, y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa del apelante por la comisión de la conducta infractora.

Respecto al caso en particular

40. En el presente procedimiento administrativo sancionador contra CNPC fue iniciado el 4 de junio de 2018 mediante notificación de la Resolución Subdirectoral

⁴⁶ Numeral 14 de la sentencia que recae en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicado el 05.08.2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.pdf>

N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM, a través de la cual la Autoridad Instructora informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Especial 2015 habrían generado, el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° del LGA.

41. Conducta que, en ese sentido, configuró la infracción prevista en el siguiente detalle:

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

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

- c) No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:
- (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.
 - (ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

(Subrayado agregado)

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

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM

42. En ese orden de ideas, y en consideración al contenido de la imputación de cargos efectuada por la SFEM, este Tribunal advierte que la SFEM inició el procedimiento sancionador a CNPC, infringiendo los requisitos que debe contener la imputación de cargos, vulnerando su derecho de defensa, por las razones que se precisan a continuación:

- (i) La tipificación de la infracción no se realizó de forma concreta, debido a que,

como se observa en el considerando precedente, el literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, contiene diversos supuestos por los cuales se puede infringir dicho dispositivo legal, los cuales, para efectos del presente análisis, se clasifican en dos subtipos infractores:

- No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental **generando un daño potencial a la flora o fauna**. Conducta que será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributaria.
 - No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental **generando un daño potencial a la salud o vida humana**. Conducta que será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributaria.
- (ii) En efecto, en el presente caso, es posible advertir que si bien la Autoridad Instructora señaló el supuesto en el cual se pudo haber configurado el hecho que dio origen al procedimiento administrativo sancionador materia de análisis (vale decir, el no adoptar las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de noviembre de 2015); cierto es que, la mencionada autoridad no consideró que dicha infracción establece además dos subtipos infractores, los mismos que al ser independientes, ameritan ser analizados de manera individual, a efectos de que se realice una correcta aplicación del principio de tipicidad.
- (iii) Ello, en tanto que, al ser supuestos distintos los previstos en el literal c) del artículo 4° la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, presentan diferencias en la cuantificación de las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico para cada uno de ellos, en función a la generación de daño potencial que originen.
- (iv) Cabe indicar que si bien se precisó, en el Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicables a las actividades de hidrocarburos, el subtipo infractor referido a no adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental generando un daño potencial a la flora o fauna, debe tenerse en consideración que en el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD⁴⁷ se establece que el referido cuadro compila las

⁴⁷

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD.

Artículo 12.- Cuadro de tipificación de infracciones y escala de sanciones

Aprobar el "Cuadro de tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable al subsector hidrocarburos", el cual compila las disposiciones previstas en los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 precedentes y que, como Anexo, forma parte integrante de la presente Resolución.

disposiciones, esto es, corresponde su aplicación de modo referencial de los mencionados subtipos infractores, siendo que no supera la deficiencia advertida en la imputación.

- (v) Deficiencias en la imputación que, por otro lado, no fueron advertidas en la Resolución Directoral N° 3081-2018-OEFA/DFAI —donde se declaró la responsabilidad administrativa de CNPC—, debido a que en el Cuadro N° 3 de la referida resolución se reiteran los mismos subtipos infractores del literal c) del artículo 4° de la mencionada resolución y se presenta el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones con los dos subtipos establecidos⁴⁸, asimismo en su parte resolutive se hace

⁴⁸ La resolución apelada indicó expresamente lo siguiente:

40. En esa línea, en la Resolución Subdirectoral se consignó un cuadro resumen de las conductas infractoras imputadas a CNPC, en el que se observan de forma expresa y detalla los hechos imputados, las normas sustantivas incumplidas y las normas tipificadoras que resultan aplicables. En dicho cuadro, respecto a la imputación se detalla lo siguiente:

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

Acto u omisión que constituiría infracción administrativa	Calificación de la infracción imputada, norma tipificadora y sanciones que podrían corresponder																	
	Norma sustantiva presuntamente incumplida																	
<p>CNPC no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos en el suelo de la zona adyacente en la Línea de totales MC 5 Carrizo 22 de la Batería CA-22, ubicado en el Lote X, producto de la fuga de fluidos de producción ocurrida el 13 de noviembre de 2015</p>	<p>Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares (...) <u>Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.</u> (...) <u>En concordancia con:</u> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente Artículo 74.- De la responsabilidad general <u>Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.</u> Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente 75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes. (...) (El subrayado es nuestro).</p>																	
	<p>Norma tipificadora y sanciones aplicables</p> <p>Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD Artículo 4.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...) c) No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias. (ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)"</p>																	
	<p>CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO</th> <th rowspan="2">BASE LEGAL REFERENCIAL</th> <th rowspan="2">CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN</th> <th rowspan="2">SANCIÓN NO MONETARIA</th> <th rowspan="2">SANCIÓN MONETARIA</th> </tr> <tr> <th>INFRACCIÓN</th> <th>SUBTIPO INFRACCIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td colspan="5">OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES</td> </tr> </tbody> </table>					SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA	INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACCIÓN	2	OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES			
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA													
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACCIÓN																	
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES																	

remisión a la Tabla N° 1 Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM— la cual, en función a lo señalado en los fundamentos *supra*, contiene un vicio en la tipificación.

- (vi) Sobre el particular, debe señalarse que, en función a sus prerrogativas, le corresponde a la Autoridad Decisora verificar que en la imputación de cargos se realice una distinción clara de cada uno de los tipos infractores que se le imputa a los administrados, a fin de que, la posterior determinación de responsabilidad sea acorde con el principio de tipicidad.
- (vii) De forma que, en la determinación de la responsabilidad por la comisión de una infracción, se haga en función i) a una imputación de forma diferenciada, verificando que en cada caso se encuentren debidamente acreditados todos los elementos que conforman la conducta típica, y ii) al cumplimiento, para cada supuesto, de los requisitos concernientes a la debida motivación.
- (viii) Con ello en cuenta, en el caso de atribuir la infracción establecida en el literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD al administrado, la Autoridad Instructora debe precisar, en la imputación de cargos, el subtipo infractor correspondiente del mencionado numeral antes señalado.

43. Teniendo en cuenta el referido análisis, se determina que el presente procedimiento se tramitó vulnerando el principio de tipicidad lo cual acarrea la subsecuente vulneración del debido procedimiento, debido a que las deficiencias que contiene la imputación de cargos no permiten conocer a exactitud la infracción normativa que pudo haber generado el hecho que se le imputa, y por el cual puede ser sancionado.

44. Por lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 30 de abril de 2018 y la Resolución Directoral

2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT
		Genera daño potencial a la salud o vida humana.		GRAVE	De 30 a 3 000 UIT

41. Del cuadro anterior se observa que se indicaron expresamente las normas sustantivas que contienen la obligación de los administrados de la adopción de medidas de prevención de los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades de hidrocarburos.

42. En consecuencia, en la Resolución Subdirectoral **se estableció de forma precisa y clara el tipo infractor el cual se encuentra previsto en el numeral 2.3 del Rubro 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD**, y tiene como norma sustantiva el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, y a los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. (...)

(Énfasis agregado)

N° 3081-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 248° del TEO de la LPAG, así como el requisito de validez de debida motivación del acto administrativo, establecido en el inciso 4 del artículo 3° de la citada norma, con lo cual se incurrió en las causales de nulidad de los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la referida norma⁴⁹.

45. En ese sentido, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TEO de la LPAG⁵⁰, corresponde retrotraer el procedimiento a su inicio, debiendo la SFEM iniciar nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el presunto infractor por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, debiendo considerar, en el momento de la imputación de cargos, lo prescrito en los artículos 254° y 255° del TEO de la LPAG.
46. Finalmente, carece de objeto pronunciarse sobre el recurso de apelación formulado, al haberse declarado la nulidad del acto administrativo materia de cuestionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 1309-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 30 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 3081-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente

⁴⁹

TUO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14 (...)

⁵⁰

TUO de la LPAG.

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

- 12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.
- 12.2 Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.
- 12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.

resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a CNPC Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

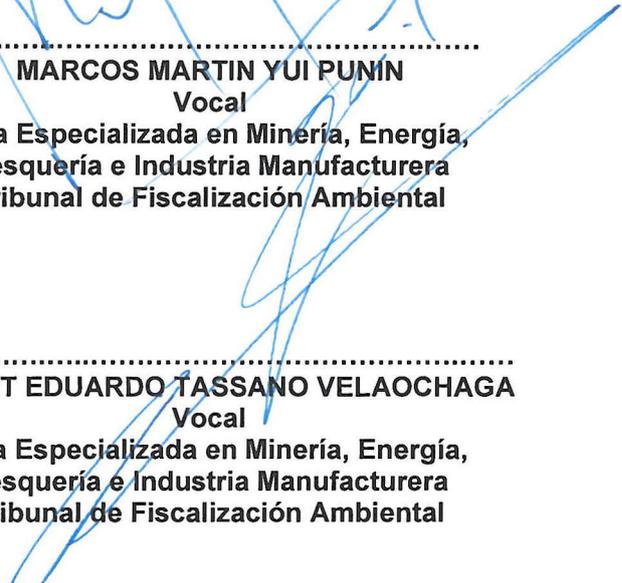
Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNÍN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental