



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

RESOLUCIÓN N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 703-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3084-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por no adoptar las medidas de prevención a fin de evitar la fuga de lodos impregnados con hidrocarburos el 5 de noviembre de 2015, generando impactos negativos en el suelo de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X, lo cual generó el incumplimiento del artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 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.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018 en el extremo que ordenó la medida correctiva a CNPC Perú S.A. referida a:

- (i) Acreditar la ejecución de medidas de prevención en la infraestructura superior (cabezal y casing) del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X.*
- (ii) Acreditar la remediación de los suelos de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X, afectados por el derrame de lodos impregnados con hidrocarburos el 5 de noviembre de 2015.*

Lima, 28 de febrero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.¹ (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

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 6 de noviembre de 2015, CNPC comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)² la ocurrencia de un derrame de lodos con trazas de hidrocarburos ocurrido en el pozo EA 212 de la Batería PN 30, yacimiento Peña Negra del Lote X, el 5 de noviembre de 2015.
3. Del 6 al 7 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° 2187-2016-OEFA/DS-HID del 16 de mayo de 2016⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 2313-2016-OEFA/DS del 29 de agosto de 2016⁵ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 23 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° 1594-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 27 de setiembre de 2018⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.

² El 6 de noviembre de 2015, CNPC remitió el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (páginas 164 a 166 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7), 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 19 de noviembre de 2015, mediante escrito con Registro N° E01-060204, CNPC remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (páginas 170 a 174 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 5 de noviembre de 2015.

³ Páginas 120 a 126 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁴ Páginas 4 a 184 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁵ Folios 1 a 7.

⁶ Folios 8 a 9. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de junio de 2018 (folio 10).

⁷ Presentado mediante escrito con registro N° E01-056084 del 3 de julio de 2018 (Folios 11 a 54).

⁸ Folios 55 a 65. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado a CNPC mediante Carta N° 3126-2018-OEFA/DFAI el 11 de octubre de 2018 (Folio 66).

6. Luego del análisis de los decargos presentados por el administrado⁹, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018¹⁰, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad 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 la fuga de lodos impregnados con hidrocarburos el 5 de noviembre de 2015, generando impactos	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo	Numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas

- ⁹ Presentado mediante escrito con registro N° E01-087704 del 25 de octubre de 2018 (Folios 67 a 89).
- ¹⁰ Folios 112 a 132. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 12 de diciembre de 2018 (folio 133).
- 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.

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
negativos en el suelo de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X.	N° 039-2014-EM ¹² (en adelante RPAAH), en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹³ (en adelante, LGA)	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 .

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 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.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACCTOR				
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	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 Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI.
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 la fuga de lodos impregnados con hidrocarburos el 5 de noviembre de 2015, generando impactos negativos en el suelo de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X.	CNPC deberá acreditar ejecución de medidas de prevención en la infraestructura superior (cabezal y casing) del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X.	En un plazo no mayor de treinta (30) 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 que detalle la ejecución y la programación de las medidas de prevención aplicadas a la infraestructura superior del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X, así como documentación necesaria que acredite el cumplimiento de la medida correctiva.
	CNPC deberá acreditar la remediación de los suelos de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X, afectados por el derrame de lodos impregnados con hidrocarburos el 5 de noviembre de 2015.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que declara responsabilidad administrativa.	- Un informe técnico de las acciones adoptadas a fin de realizar la remediación de los suelos impregnados con hidrocarburos de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X, afectados por el derrame del 5 de noviembre de 2015. Se deberá adjuntar informes de ensayo de muestreos de suelo y registros fotográficos debidamente fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS84).

Fuente: Resolución Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

impacto ambiental negativo.						
-----------------------------	--	--	--	--	--	--

Sobre la Supervisión Especial 2015

- (i) La DFAI indicó que la DS, conforme con el Informe de Supervisión, detectó que la fuga de lodo con trazas de hidrocarburos en el pozo EA 212, cuyo estado es de pozo abandonado temporalmente (en adelante, **ATA**), originó impactos en el suelo, toda vez que el lodo aflorado se esparció en la plataforma del cabezal y debajo del pozo, desplazándose hacia la vía de acceso para luego fluir por una cuneta hacia el sur.
- (ii) En esa línea, la primera instancia precisó que la DS señaló que el afloramiento de lodo con hidrocarburo se produjo alrededor del pozo y por debajo del cabezal, pese a que las válvulas estaban cerradas, siendo que el incidente fue originado por la presurización del Pozo EA 212 y por fallas en el revestimiento – *casing*, con lo cual durante la permanencia del pozo en estado ATA, no fue sometido a inspecciones rutinarias y/o mantenimientos preventivos.

Sobre los impactos ambientales negativos

- (iii) Del mismo modo, la Autoridad Decisora indicó que la DS acreditó el impacto ambiental en el componente suelo en las instalaciones del Lote X, a consecuencia de la fuga de lodos con trazas de hidrocarburo por el *casing* del Pozo EA 212, pues de los muestreos realizados se presentaron excesos de los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, **ECA**) para Suelo de uso industrial en el parámetro Fracción de hidrocarburos F₂ (C₁₀-C₂₈).

Daño potencial a la flora y fauna

- (iv) La DFAI indicó que, de la revisión de la Resolución Subdirectorial N° 1077-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 23 de abril de 2018, los subtipos infractores no son incompatibles; sin embargo, se verifica que en el presente caso la conducta infractora genera un daño potencial a la flora y fauna, en tanto que se verifica con los resultados de monitoreo de suelos que se podría generar un daño potencial a la flora y fauna local, en la medida que en la zona donde ocurrió el incidente ambiental se desarrollan las especies de flora y fauna propia de este tipo de ecosistema, conforme con el PAMA del Lote X. Del mismo modo, la DFAI precisó que no se evidenció daño potencial a la salud o vida humana.

Determinación de las medidas de prevención

- (v) Respecto a que la imputación no cuenta con sustento legal ni técnico, la primera instancia señaló que a consecuencia del incidente ambiental del 5 de noviembre de 2015 en el pozo EA 212, la DS realizó la Supervisión Especial 2015, verificando (i) un suceso (la fuga de lodo con trazas de hidrocarburo); (ii) un impacto ambiental (áreas impactadas que exceden los **ECA** – suelo industrial); y, (iii) la causa del incidente ambiental (fuga por el *casing* del pozo EA 212, ratificado por el administrado en el Informe Final).

Adicionalmente, la DFAI indicó que las acciones de la DS constan en el Acta de Supervisión, Informe de Supervisión, así como en el ITA.

- (vi) En esa misma línea, la Autoridad Decisora indicó que la DS estableció medidas de prevención, tales como inspecciones y mantenimientos, las cuales el administrado debía adoptar con la finalidad de evitar impactos ambientales negativos, lo cual fue precisado en el pie de página 7 de la Resolución Subdirectoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI/SFEM. Asimismo, dicha autoridad mencionó que ello era de pleno conocimiento del administrado, en tanto que la falta de adopción de medidas de prevención constituye una imputación de naturaleza técnica relacionada a no realizar el mantenimiento preventivo.
- (vii) Del mismo modo, la primera instancia precisó 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 han sido determinadas por la DS, señaladas en la Resolución Subdirectoral y son de pleno conocimiento del administrado.
- (viii) La DFAI mencionó que la imputación de cargos constituye un incumplimiento de la LGA y RPAAH, mas no se ha imputado el incumplimiento del instrumento de gestión ambiental, por lo que el contenido del PAMA del Lote X no invalida los efectos jurídicos de la imputación del presente procedimiento.
- (ix) Respecto al sustento legal, la Autoridad Decisora señaló que la conducta infractora se encuentra tipificada en el numeral 2.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD y fue sustentada en la Resolución Subdirectoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI/SFEM.
- (x) Respecto al sustento técnico, la primera instancia señaló que el sustento técnico de la causa y las medidas de prevención establecidas por la DS y citadas en la Resolución Subdirectoral parten de lo señalado por el propio administrado (fallas en el casing) y el análisis efectuado por la DS a partir de los hechos (presurización del pozo y falla de cementación).

Sobre medidas de prevención que debían ser implementadas

- (xi) Sobre que las medidas de prevención recomendadas carecen de sustento, la DFAI precisó que las acciones de prevención señaladas en el Informe Final de Instrucción no fueron restrictivas, pues, la SFEM estableció que tales medidas de prevención, entre otras, que consideró que CNPC pudo adoptar en vista de los hechos detectados, siendo el administrado responsable de acreditar la implementación de las medidas de prevención adoptadas, sea inspecciones, mantenimientos y/u otras que cumplan con la finalidad de evitar afectaciones a los componentes ambientales.

Respecto de la integridad del pozo

- (xii) La Autoridad Decisora precisó que, en el control de la integridad de un pozo, existen una serie de situaciones a tener en cuenta referidas no sólo a la corrosión, erosión, el desgaste y fátiga que podrían afectar una infraestructura, sino también a los problemas de la formación geológica tales como la presión, temperatura y los fluidos de formación. Siendo que para el caso en concreto, por la verificación de las condiciones de integridad del pozo EA 212, la autoridad en cuestión, considera que el administrado podía realizar todas las acciones que involucra un adecuado control y seguimiento del pozo a fin de evitar fallas e incidentes inesperados; acciones que no sólo se circunscriben a pozos inyectores; pues, la obligación del administrado consiste en ejecutar acciones de prevención que tengan por finalidad evitar la ocurrencia de un incidente ambiental.

Sobre el test de presión en el pozo

- (xiii) Respecto a que la obligación de realizar el test de presión no ha sido demostrada técnicamente y que la presurización del pozo EA 212 carece de sustento técnico, la DFAI indicó que el administrado no presentó ningún medio probatorio que acredite acciones de prevención en el pozo EA 212 desde su inactividad, siendo que por su naturaleza el mencionado pozo podía presentar problemas de formación geológica relacionados con la presión, temperatura y/o fluidos de formación, con lo cual el administrado debía agotar todas las acciones que involucra un adecuado control y seguimiento del pozo EA 212, a fin de evitar fallas e incidentes ambientales inesperados.

Respecto a la verificación de la cementación

- (xiv) Respecto a que las pruebas acústicas y ultrasónicas no serían relevantes a la profundidad de 4 metros, la primera instancia indicó que no presentó argumentos y/o medios probatorios que sustenten su posición; asimismo, agregó que no se pronunció sobre la verificación de la cementación en el pozo EA 212, en tanto que la DS verificó en el contorno externo del casing no había ningún tipo de cementación que podría haber sellado en algún momento, la estructura del pozo con el suelo, el mismo que coadyuvaría a contener el afloramiento de hidrocarburo.

Actuación probatoria

- (xv) La Autoridad Decisora indicó que la actividad probatoria en el presente procedimiento administrativo sancionador (i) ha sido direccionada por la Administración, quien en ningún momento se ha desentendido de sus funciones; (ii) no ha vulnerado los derechos del administrado, toda vez que, ante la atribución de responsabilidad administrativa en su contra, hasta la emisión de la resolución que ha declarado responsabilidad ha tenido expedito su derecho a la contradicción, con la finalidad de acreditar que

cumplió con la obligación a su cargo, siendo que el administrado ha reconocido que la medida de prevención no adoptada responde a mantenimiento preventivos.

Respecto a la subsanación voluntaria antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador

- (xvi) Respecto a las actividades de remediación y restauración ejecutadas por el administrado y la reparación del *casing*, la DFAI indicó que la SFEM mencionó que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) se ha pronunciado respecto de la posibilidad de subsanación de ciertas infracciones que no son susceptibles de ser subsanadas, considerando 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 al ambiente.
- (xvii) Del mismo modo, la Autoridad Decisora señaló que, en el caso en concreto, se analiza la ejecución de medidas previas al incidente ambiental, siendo que las acciones ejecutadas después de ocurrido el incidente ambiental no son pasibles de una subsanación del incumplimiento detectado, dado que corrigen la situación de riesgo o peligro que ya ha sido generado precisamente ante determinada omisión.
- (xviii) Asimismo, la primera instancia precisó que los pronunciamientos del TFA, en el marco de sus facultades no transgreden la normativa ambiental ni restringen los derechos de los administrado establecidos en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, así como tampoco vulneran el principio de legalidad, así también, cabe acotar que el razonamiento sobre la naturaleza insubsanable de las medidas de prevención, constituye una interpretación válida del TFA, que es compartida por la DFAI.
- (xix) Sobre las acciones de limpieza y manejo de los suelos recuperados del área afectada por la fuga de lodo con trazas de hidrocarburo en la plataforma del pozo EA 212, la DFAI indicó que dichas acciones fueron evidenciadas durante la Supervisión Especial 2015, por lo que quedaron acreditadas dichas acciones.
- (xx) Respecto a la remediación de los suelos impactados con lodo con trazas de hidrocarburo, la Autoridad Decisora señaló que, de la revisión de los puntos monitoreados en la Supervisión Especial 2015 y los verificados el 5 y 6 de abril de 2018, los resultados de la muestra tomada en la supervisión posterior consideran el monitoreo de los parámetros de Metales (corrida de metales sin mercurio) y no del parámetro Fracción de Hidrocarburos F₂ (C₁₀-C₂₈) que afectó el suelo de la plataforma del pozo EA 212.

- (xxi) Con ello en cuenta, la primera instancia concluyó que CNPC no acreditó la remediación de los impactos generados por la fuga de lodos con hidrocarburo del 5 de noviembre de 2015.
- (xxii) Respecto a la disposición de los suelos contaminados por lodo con trazas de hidrocarburo, la DFAI señaló que considerando el "Registro de internamiento de suelos afectados", donde consta la disposición de los suelos impactados procedentes del pozo EA 212, en una cantidad de 45 m³, lo que concuerda con el "Informe de saneamiento del área afectada" presentado por CNPC; en mérito del principio de presunción de licitud, se considera que el administrado dispuso de los suelos.
- (xxiii) Sobre los medios probatorios que acreditan la reparación del *casing*, la primera instancia señaló que dicha acción permitió controlar el riesgo de ocurrencia inmediata de un nuevo incidente ambiental, pero, por sí misma no garantiza que en el transcurso del tiempo no vuelva a ocurrir incidentes similares, por lo que precisó que el administrado debe realizar acciones de prevención a fin de detectar y prevenir hechos similares en el futuro.
- (xxiv) Finalmente, la Autoridad Decisora señaló que, en tanto que CNPC no acreditó la remediación de los impactos generados por la fuga de lodos de hidrocarburo del 5 de noviembre de 2015, así como no acreditó la ejecución de acciones de prevención que tengan la finalidad evitar la ocurrencia de impactos ambientales en el futuro en el pozo EA 212, por lo que correspondía ordenar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

9. El 7 de enero de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI¹⁵, argumentando lo siguiente:

Sobre las medidas de prevención

- a) El recurrente indicó que el OEFA deduce la imputación toda vez que se presentó una fuga de lodos impregnados con hidrocarburos que generó impacto negativo al suelo, lo cual permite notar que el supuesto incumplimiento se basa en una suposición realizada a partir de un evento (fuga de lodos impregnados con hidrocarburos). 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.

¹⁵

Presentado mediante escrito con registro N° E17-1286 el 7 de enero de 2019 (Folios 155 a 174). Cabe indicar que la copia de dicho escrito se presenta en los folios 134 a 153.

- 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.
- d) En esa línea, el administrado precisó que (i) conforme con el literal c) del artículo 77° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, se establece la obligación de cada pozo inyector de agua debe ser sometido a una prueba de integridad mecánica cada cinco (5) años, siendo que, en tanto el pozo en cuestión no está clasificado como inyector de agua, no tiene la obligación legal de contar con una prueba de integridad; (ii) se ha realizado las pruebas de presión, cuyos resultados muestran un comportamiento estable sin fluctuaciones significativas de la presión capaces de ocasionar derrames como el presente caso; y, (iii) el pozo fue completado en 1927, figurando en su información que los forros de 11 7/8" estaban cementados desde 756 pies hasta la superficie y la falla se presentó 4 metros de la superficie y a esta profundidad las pruebas acústicas y ultrasónicas no son relevantes.
- e) 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.
- f) 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 lodos impregnados no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se adoptan medidas preventivas.

Sobre la vulneración al principio de legalidad y tipicidad

- g) 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 a partir de observar un hecho presentado (derrame), siendo que la entidad no toma en cuenta el principio de verdad material.
- h) Agregó que en el artículo 3° del RPAAH no se establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así tampoco hay una relación de cuales 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.

- i) Asimismo, el apelante indicó el pozo esperaba servicio de *pulling* debido a problemas con la instalación de subsuelo, esto es, a la instalación de extracción de petróleo que comprende bomba de subsuelo y varillas de bombeo, no refiriéndose a problemas de integridad de pozo para los cuales se requiere servicio de reparación del pozo.
- j) En esa línea, el administrado señaló que el OEFA hizo una interpretación extensiva del artículo 3° del RPAAH e incluye condiciones que el artículo no menciona al precisar que debe asegurarse que “los medios implementados sean idóneos para la prevención de los impactos ambientales”, siendo que dicha interpretación arbitraria tiene como principal objetivo establecer obligaciones que la norma sustantiva no contempla.
- k) El recurrente indicó que estamos frente a una fiscalización del OEFA basada de resultados por los siguientes motivos (i) en tanto no es el organismo competente para establecer medidas de prevención; (ii) supuestamente los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las medidas de prevención ante la falta de precisión de la regulación legal; (iii) si se presentan dichas medidas de prevención, no serán consideradas como tales porque la autoridad no evalúa las mismas, sino que no se presenten derrames y/o fugas. Asimismo, el apelante indicó que la presencia de un derrame no elimina ni establece que las medidas preventivas adoptadas no existieron.
- l) 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 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 de lodos impregnados de hidrocarburos. 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

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.

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**)¹⁶, se crea el OEFA.
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**)¹⁷, 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

¹⁶ **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.

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.

¹⁷ **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. (...).

involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁸.

13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁰ 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 SINEFA²¹, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²², disponen que el TFA es el órgano encargado de

¹⁸ 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.

¹⁹ DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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:

a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra

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 y microorganismos)²³.
16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁴, 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 ambiente²⁵.
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;

-
- los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
 - c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
 - d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁴ 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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

(ii) derecho fundamental²⁶, 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 preserve²⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.

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 inciertos²⁹.
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

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³⁰ (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

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 la fuga de lodos impregnados con hidrocarburos el 5 de noviembre de 2015, generando impactos negativos en el suelo de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre la vulneración al principio de legalidad y tipicidad

25. 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 a partir de observar un hecho presentado (derrame), siendo que la entidad no toma en cuenta el principio de verdad material.
26. Agregó, que en el artículo 3° del RPAAH no se establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así tampoco hay una relación de cuales 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.
27. Asimismo, el apelante indicó el pozo esperaba servicio de *pulling* debido a problemas con la instalación de subsuelo, esto es, a la instalación de extracción de petróleo que comprende bomba de subsuelo y varillas de bombeo, no

³⁰ 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.

refiriéndose a problemas de integridad de pozo para los cuales se requiere servicio de reparación del pozo.

28. En esa línea, el administrado señaló que el OEFA hizo una interpretación extensiva del artículo 3° del RPAAH e incluye condiciones que el artículo no menciona al precisar que debe asegurarse que “los medios implementados sean idóneos para la prevención de los impactos ambientales”, siendo que dicha interpretación arbitraria tiene como principal objetivo establecer obligaciones que la norma sustantiva no contempla.
29. El recurrente indicó que estamos frente a una fiscalización de OEFA basada de resultados por los siguientes motivos (i) en tanto no es el organismo competente para establecer medidas de prevención; (ii) supuestamente los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las medidas de prevención ante la falta de precisión de la regulación legal; (iii) si se presentan dichas medidas de prevención, no serán consideradas como tales porque la autoridad no evalúa las mismas, sino que no se presenten derrames y/o fugas. Asimismo, el apelante indicó que la presencia de un derrame no elimina ni establece que las medidas preventivas adoptadas no existieron.
30. 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.
31. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1³¹ del artículo IV del Título Preliminar del TUE 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 conferidas³².
32. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUE de la LPAG³³, es recogido como uno de los elementos

³¹ TUE DE LA LPAG.
TÍTULO PRELIMINAR

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 cuales les fueron conferidas.

³² 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.

³³ TUE 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 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.

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.

33. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248³⁴ 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 analogía³⁵.
34. 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 (...)**. (Énfasis agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

34

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.

35

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.

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. (Énfasis agregado)

35. 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 estricto³⁶.

36. 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 administrativas³⁷, 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 certidumbre³⁸.

³⁶ “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 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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)

37. 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.
38. 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 Yebra³⁹, 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 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.
39. 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.
40. Partiendo de lo antes expuesto, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a CNPC corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
41. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde

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.

³⁹

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

precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos⁴⁰, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

42. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectorial N° 1077-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y en el artículo 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna contenida en el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable 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 (norma tipificadora).
43. En ese contexto, es importante señalar que conforme a lo dispuesto en el numeral 2.3 del Cuadro contenido en la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, se ha previsto como infracción administrativa el incumplimiento de las disposiciones contenidas, entre otras, la dispuesta en el artículo 3° del RPAAH.
44. En ese sentido, esta sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordado con lo dispuesto en el artículo 74° y en el artículo 75° de la LGA (norma sustantiva).
45. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁴¹. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título

⁴⁰ Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°s 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otros.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

(...) En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin (...) (Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC, fundamento jurídico 9).

Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

46. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)⁴² y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado⁴³.
47. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

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

⁴² Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

(...) cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales. (Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986.

Cabe indicar que el Conama es el órgano superior del Sistema Nacional de Medio Ambiente de Brasil, conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 88.351 del 1 de junio de 1983.

De manera adicional, debe señalarse que de acuerdo con el artículo 4° del RPAAH, constituye un impacto ambiental el efecto causado por las acciones del hombre o de la naturaleza en el ambiente natural y social, los cuales pueden ser positivos o negativos.

⁴³ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto “impacto ambiental negativo” será analizado en considerandos posteriores.

aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

48. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).
49. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, se señala lo siguiente:

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

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

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

(Énfasis agregado)

50. A partir de las disposiciones antes citadas, este colegiado advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
51. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención (de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto) y mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos) según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto

ambiental negativo⁴⁴.

52. Asimismo, es menester precisar que, contrariamente a lo manifestado por el administrado referido a que no establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido y que la Administración realizó una interpretación extensiva, conforme con lo establecido en el marco del artículo 3° del RPAAH, los administrados se encuentran obligados a implementar, entre otras, las medidas necesarias para prevenir los impactos ambientales negativos que se podrían generar por la ejecución de sus actividades.
53. Por lo indicado, esta sala concluye que en el artículo 3° del RPAAH se contiene la obligación referida a la adopción de medidas de prevención, que deben ser cumplidas por los titulares al desarrollar actividades de hidrocarburos. Con ello en cuenta, contrariamente a lo sostenido por el administrado, se efectuó una imputación con arreglo a ley y de manera motivada.
54. Sobre este punto, es importante señalar que respecto al argumento del administrado referido a que no se indicó la relación de cuales son las medidas de prevención a ejecutar por el administrado, se advierte que la obligación ambiental, cuyo incumplimiento es materia de imputación, se encuentra descrita en el artículo 3° del RPAAH, norma que recoge, asimismo, la obligación de los titulares de ejecutar acciones relacionadas a la prevención de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos, siendo que el administrado se encuentra en mejor posición para el desarrollo de sus operaciones de la determinación de las medidas de prevención que adopte y de la acreditación de la ejecución de las mismas, precisando, además, que las mismas sean acordes con los riesgos que involucre su actividad, esto es, que sean medidas idóneas.
55. Así, el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 3° del RPAAH se encuentra tipificada como infracción administrativa en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, el cual establece que la no adopción de medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo como lo es un daño potencial a la flora o fauna configura una infracción administrativa, tal como se describe a continuación:

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO				

⁴⁴

Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.

		INFRACTOR			DE LA INFRACCIÓN	
(...)						
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

56. En ese sentido, corresponde señalar que la conducta infractora se subsume en el tipo infractor descrito en la norma tipificadora imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador, siendo que no se advierte vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.
57. Del mismo modo, cabe precisar que dicho régimen atribuye responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo por no adoptar medidas de prevención, el cual se configura con un daño potencial a la flora o fauna.
58. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, conforme con el principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁵, se debe señalar que la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
59. En el presente caso, conforme con el Reporte Final de Emergencias Ambientales, se derramó un volumen aproximado de 149.52 galones de lodo con trazas de hidrocarburos en un área involucrada de aproximadamente 208.5 m², lo cual afectó el suelo.

⁴⁵

**TUO DE LA LPAG
TÍTULO PRELIMINAR**

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: (...)

1.11. **Principio de verdad material.**- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

60. Del mismo modo, la DS realizó la toma de muestras en las áreas impactadas, siendo que detectó excesos de los ECA para Suelo de uso industrial aprobados por el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, en los parámetros F2 (C10-C28), en los puntos 24,6,ESP-04 y 24,6,ESP-05, conforme se advierte del Informe de Ensayo N° SAA-15/03434⁴⁶, con lo cual queda evidenciado el impacto ambiental en el componente suelo en las instalaciones del Lote X. Con ello en cuenta, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita, por ello es posible concluir que la fuga de lodos con trazas de hidrocarburos representó un daño potencial para la flora y fauna.
61. Con ello en cuenta, cabe indicar que el administrado es responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades, con lo cual la fuga de lodos con trazas de hidrocarburos fue producida por la falta de adopción de medidas de prevención, lo cual generó un daño potencial en la flora y fauna, la cual quedó advertida en los considerandos previos, con lo cual se actuó conforme con los principios de verdad material, legalidad y tipicidad.
62. Con relación al hecho imputado a través de la Resolución Subdirectoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI/SFEM, se debe precisar que el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra CNPC, se originó por la imputación de la siguiente conducta infractora:
- (...) no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar la fuga de lodos impregnados con hidrocarburos el 5 de noviembre de 2015, generando impactos negativos en el suelo de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X.
63. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera, que el hecho imputado a CNPC corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor, siendo que, de acuerdo a lo obrado en el presente expediente, se subsume en lo establecido en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna contenida en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.
64. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa del administrado por la infracción del artículo 3° del RPAAH, efectuada mediante la Resolución Directoral N° 3084-OEFA/DFAI, no generó la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el TUO de la LPAG.
65. Por otro lado, el apelante indicó el pozo esperaba servicio de *pulling* debido a problemas con la instalación de subsuelo, esto es, a la instalación de extracción de petróleo que comprende bomba de subsuelo y varillas de bombeo, no refiriéndose a problemas de integridad de pozo para los cuales se requiere servicio de reparación del pozo.
66. Al respecto, corresponde señalar que el mismo administrado indicó que el pozo

⁴⁶ Páginas 130 a 134 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

se encontraba “(...) en condición de inactivo, esperando servicio de pozo desde diciembre del 2014”, con lo cual el administrado conocía de la situación del pozo y debió ejecutar las medidas de prevención pertinentes, a fin de evitar fugas como la ocurrida el 5 de noviembre de 2015.

67. El recurrente indicó que estamos frente a una fiscalización de OEFA basada de resultados por los siguientes motivos (i) en tanto no es el organismo competente para establecer medidas de prevención; (ii) supuestamente los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las medidas de prevención ante la falta de precisión de la regulación legal; (iii) si se presentan dichas medidas de prevención, no serán consideradas como tales porque la autoridad no evalúa las mismas, sino que no se presenten derrames y/o fugas. Asimismo, el apelante indicó que la presencia de un derrame no elimina ni establece que las medidas preventivas adoptadas no existieron.
68. Sobre el particular, corresponde indicar que, conforme con la Ley del Sinefa, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
69. En esa misma línea, conforme con el RPAAH⁴⁷, el OEFA y las EFA, en los casos que corresponda, son responsables de realizar la evaluación, supervisión y la fiscalización ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, con lo cual corresponde advertir que el OEFA se encarga de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, mas no de establecer las mismas, siendo para el caso concreto las medidas de prevención.
70. Ahora bien, de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, se advierte que el administrado presentó los siguientes medios probatorios:

Cuadro N° 3: Documentos presentados por el administrado

Documento	Contenido	Análisis
Capacitación en contención de derrames, medio ambiente y desempeño del personal involucrado en la emergencia – Lote X ⁴⁸	Registro de capacitación del 26 de octubre de 2015 y 30 de junio de 2015	Si bien la capacitación puede permitir que las personas encargadas de operar el Lote X puedan encontrarse preparadas frente a posibles emergencias ambientales, esta por sí misma no resulta suficiente para evitar la ocurrencia de derrames y/o fugas.
Diagrama de completación del	Informe que contiene fecha de inicio y término de producción,	Dicha información no acredita medida de prevención alguna

⁴⁷ **REGLAMENTO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.**

Artículo 12.- De las autoridades competentes en materia de supervisión y fiscalización

El OEFA y las EFA, en los casos que corresponda, son responsables de realizar la evaluación, supervisión y la fiscalización ambiental de las Actividades de Hidrocarburos; asimismo corresponde al OSINERGMIN, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con la seguridad de la infraestructura en las Actividades de Hidrocarburos.

En el marco del artículo 76 y siguientes de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las autoridades citadas en el párrafo anterior deberán realizar labores de coordinación y colaboración, a efectos de ejercer sus competencias de manera eficiente y eficaz.

⁴⁸ Páginas 43 a 44 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

Documento	Contenido	Análisis
Pozo EA-212 ⁴⁹	curva histórica de producción, estado actual del pozo	ejecutada en el pozo donde se advirtió el derrame. Cabe indicar que el diagrama de completación indica que se ha realizado la cementación desde los 756 pies hasta superficie; sin embargo, durante la Supervisión Especial 2015 se constató que los primeros 4 metros del pozo no contaban con cementación.
Registros de producción y mediciones de presión en la línea de producción y en el anular ⁵⁰	Registro de producción de fluidos y presiones en superficie de febrero de 2012 a noviembre de 2014.	Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada en el pozo donde se advirtió el derrame.
Informe Técnico sobre el manejo de los suelos ⁵¹	Informe referido a las actividades llevadas a cabo para la recuperación y mitigación del área impactada por fuga en cabezal de pozo EA-212 – PN 30, llevados a cabo el 5 y 6 de noviembre de 2015.	Dicha información se encuentra referida a las acciones posteriores realizadas sobre el derrame, siendo que no pueden ser calificadas como medidas de prevención.
Registro de internamiento de suelos afectados ⁵²	Actas de control de recepción y acopio de residuos sólidos, líquidos o barros del 5 y 6 de noviembre de 2015.	Dicha información se encuentra referida a las acciones posteriores realizadas sobre el derrame, siendo que no pueden ser calificadas como medidas de prevención.
Acta de Supervisión de la supervisión especial realizada del 5 al 6 de abril de 2018 ⁵³	Respecto al derrame de lodos en el pozo EA-212 de la Batería PN 30, se verificó en la supervisión lo siguiente: - Las líneas de producción del pozo se encuentran desconectadas del pozo, según manifiesta el administrado el pozo continúa en condición de ATA. - El área afectada se observa visualmente limpia. - No se visualizó otro componente afectado. - Se tomaron muestras de suelo en tres (3) puntos.	Dicha información se encuentra referida a las acciones posteriores realizadas sobre el derrame, siendo que no pueden ser calificadas como medidas de prevención.
Carta N° 199-2018-OEFA/DSEM-CHID del 26 de junio de 2018 ⁵⁴	Resultados de los muestreos tomadas del 5 al 6 de abril de 2018 en el Lote X correspondientes al Informe de Ensayo N° 28533/2018 y 28545/2018.	Dicha información se encuentra referida a monitoreos realizados con fecha posterior al derrame, siendo que no pueden ser calificadas como medidas de prevención.
Cadena de custodia de suelos,	Cadena de custodia respecto de las muestras tomadas de manera	Dicha información se encuentra referida a monitoreos realizados

⁴⁹ Páginas 46 a 47 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁵⁰ Páginas 49 a 50 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁵¹ Páginas 52 a 57 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁵² Páginas 59 a 61 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁵³ Folios 26 a 37.

⁵⁴ Folios 39 a 53.

Documento	Contenido	Análisis
sedimentos y lodos N° 016453 ⁵⁵	posterior a la supervisión del mes de abril de 2018.	con fecha posterior al derrame, siendo que no pueden ser calificadas como medidas de prevención.

71. De la revisión de los medios probatorios presentados por el administrado y descritos en el cuadro precedente, no se advierten medidas de prevención ejecutadas por el mismo, con lo cual, corresponde indicar que el administrado se encontraba obligado a la adopción de las mismas, a fin de que no ocurran fugas y/o derrames como el del 5 de noviembre de 2015 y el OEFA se encuentra encargado de fiscalizar el cumplimiento de las mismas. Por ello, corresponde desestimar lo señalado por el administrado este extremo.

Sobre las medidas de prevención

72. El recurrente indicó que el OEFA deduce la imputación toda vez que se presentó una fuga de lodos impregnados con hidrocarburos que generó impacto negativo al suelo, lo cual permite notar que el supuesto incumplimiento se basa en una suposición realizada a partir de un evento (fuga de lodos impregnados con hidrocarburos). 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.
73. Sobre el particular, debe indicarse que, conforme con el artículo 3° del RPAAH concordado con los artículos 74° y 75° de la LGA, los titulares de hidrocarburos se encuentran obligados a implementar, entre otras, las medidas necesarias para prevenir los impactos ambientales negativos que se podrían generar por la ejecución de sus actividades, siendo que, conforme se advierte del Acta de Supervisión, Informe de Supervisión, ITA, Reporte Final de Emergencias Ambientales y Reporte Final de Emergencias Ambientales, el derrame producido en el pozo EA 212 de la Batería PN 30 del Lote X se produjo por falta de ejecución de medidas de prevención.
74. Cabe indicar que dicho hecho fue debidamente imputado mediante la Resolución Subdirectoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI/SFEM y determinado en responsabilidad administrativa mediante la Resolución Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI.
75. 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.
76. 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.

77. Cabe indicar que, conforme a la normas sustantivas imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador, el administrado se encontraba obligado a la adopción de medidas de prevención para evitar impactos ambientales, las cuales no fueron ejecutadas por el mismo, conforme a la revisión de la información presentada por el administrado.
78. Asimismo, si bien la primera instancia indicó las medidas de prevención que el administrado pudo haber implementado, es oportuno precisar que CNPC, como titular de las operaciones de hidrocarburos, se encuentra en mejor posición para definir las acciones de prevención idóneas para el desarrollo de sus actividades.
79. Con ello en cuenta, contrariamente a lo señalado por el administrado, no existirá contradicción alguna en el presente procedimiento administrativo sancionador.
80. En esa línea, el administrado precisó que (i) conforme con el literal c) del artículo 77° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, se establece la obligación de cada pozo inyector de agua debe ser sometido a una prueba de integridad mecánica cada cinco (5) años, siendo que, en tanto el pozo en cuestión no está clasificado como inyector de agua, no tiene la obligación legal de contar con una prueba de integridad; (ii) se ha realizado las pruebas de presión, cuyos resultados muestran un comportamiento estable sin fluctuaciones significativas de la presión capaces de ocasionar derrames como el presente caso; y, (iii) el pozo fue completado en 1927, figurando en su información que los forros de 11 7/8" estaban cementados desde 756 pies hasta la superficie y la falla se presentó 4 metros de la superficie y a esta profundidad las pruebas acústicas y ultrasónicas no son relevantes.
81. Al respecto, corresponde indicar que el pozo no es un pozo inyector de agua, con lo cual si bien no requiere de la prueba de integridad, ello no significa que no pueda encontrarse sujeto a otras medidas de prevención que permitan verificar y/o mantener la integridad y seguridad del mismo. Del mismo modo, con respecto a las pruebas de presión y cementación, debe indicarse que la prueba de presión fue ejecutada el 8 de noviembre de 2014, esto es, un año antes de la ocurrencia del derrame, mientras que la falta de cementación quedó advertida durante la Supervisión Especial 2015.
82. Cabe advertir que el administrado no ha sustentado que las pruebas acústicas y ultrasónicas no resulten relevantes a 4 metros de la superficie. Adicionalmente, debe indicarse que, encontrándose obligado a la adopción de medidas de prevención, de no encontrarlas relevantes, debió considerar alguna otra medida que le permita evitar situaciones como la ocurrida el 5 de noviembre de 2015. Con ello en cuenta, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.
83. Por otro lado, 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.

84. Al respecto, debe indicarse que el presente procedimiento administrativo sancionador ha sido acorde con los principios de legalidad y tipicidad, tal como ha sido esbozado en los considerandos previos.
85. Asimismo, 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 lodos impregnados no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se adoptan medidas preventivas.
86. Sobre el particular, cabe indicar que el administrado se encontraba obligado a la ejecución de medidas de prevención en el pozo EA 212 del Lote X, siendo que, de la revisión de los documentos presentados por el administrado, no se advirtió la ejecución de los mismos en el pozo en cuestión.
87. Del mismo modo, resulta oportuno precisar que si bien las medidas de prevención no impiden la ocurrencia de derrames o fallas, resulta importante para el procedimiento administrativo sancionador, acreditar el cumplimiento de las mismas que resulten acordes e idóneas para con el riesgo de la actividad, a efectos de que esta obligación pueda verse cumplida y consecuentemente no se determine ninguna responsabilidad. No obstante, como se indicó previamente, ello no ha ocurrido en el presente procedimiento. Con ello en cuenta, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

88. El apelante indicó que el acto de origen y que constituye la supuesta infracción es la fuga de de lodos impregnados de hidrocarburos. 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.
89. 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.
90. Sobre este punto, corresponde indicar que el análisis de la causal eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria, debe considerar que la subsanación de la conducta, esto es, el cese de la misma y la remediación de efectos, se produzca de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador y con carácter voluntario.
91. Siendo ello así, es oportuno precisar que el sustento para que la falta de adopción de medidas de prevención no pueda ser objeto de subsanación, pues por la misma

naturaleza de las medidas de prevención, las cuales deben ser ejecutadas antes de la ocurrencia de algún impacto negativo, no se puede revertir los efectos derivados de la infracción.

92. Cabe señalar que dicha interpretación citada y compartida por la Autoridad Decisora, ha sido reiterada en anteriores pronunciamientos de este tribunal⁵⁶, configurandose los mismos como antecedentes administrativos.
93. Al respecto, conforme con el principio de predictibilidad o de confianza legítima regulado en el numeral 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁷, las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.
94. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado respecto a la falta de sustento legal, el criterio establecido por este tribunal, conforme con el principio de predictibilidad, configura un antecedente administrativo que se encuentra conforme al ordenamiento jurídico; asimismo, dicho pronunciamiento no ha vulnerado el principio de tipicidad.
95. 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 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.
96. Sobre el particular, corresponde señalar que no se han impuesto condiciones menos favorables en el presente procedimiento administrativo sancionador que

⁵⁶ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

⁵⁷ **TUO DE LA LPAG**
TÍTULO PRELIMINAR
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:

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

las establecidas en el TUO de la LPAG, pues se ha realizado el análisis de la conducta infractora. Sin perjuicio de ello, esta sala considera importante realizar el análisis de la conducta infractora, de acuerdo a lo indicado en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.

97. En esa línea, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG⁵⁸, se establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
98. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este tribunal⁵⁹ en reiterados pronunciamientos, corresponde indicar que a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador;
 - ii) Que se produzca de manera voluntaria;
 - iii) La subsanación de la conducta infractora⁶⁰.
99. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si la conducta realizada por CNPC se configura dentro del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG; siendo que no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha así como desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁶¹, no son susceptibles de ser subsanadas.

⁵⁸ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

⁵⁹ Entre ellas, las resoluciones N° 024-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 014-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 013-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, entre otros.

⁶⁰ Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)". Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.

⁶¹ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

100. Sobre el particular, corresponde señalar que, de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se aprecia que el administrado realizó la limpieza y retiro de suelos impregnados con lodo con trazas de hidrocarburo, disposición de dichos suelos y reparación de *casing*.
101. Sin embargo, es pertinente señalar que la mencionada conducta infractora se encuentra referida a la adopción de las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se produjo un derrame de lodos con trazas de hidrocarburo de 149.52 galones en un área de suelo de aproximadamente 208.5 m².
102. Sobre ello, se debe considerar la naturaleza de las medidas de prevención, toda vez que estas se encuentran destinadas a preparar o disponer de manera preliminar lo necesario para evitar un riesgo, es decir, son las diligencias que se debe adoptar de manera coherente para evitar que se produzca un daño; ello conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.
103. En esa línea, se advierte en el presente caso, y tal como lo ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos⁶², que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que 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 –suelos afectados por lodos con trazas de hidrocarburo–.
104. En ese sentido, este órgano colegiado considera que las acciones realizadas por parte del administrado no subsanan la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello en atención a que la existencia impactos negativos al ambiente como los precisados en el párrafo previo debido a la falta de adopción de medidas de prevención, pues debe tenerse en consideración que las medidas de prevención deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.
105. En consecuencia, no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, por lo que corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo.
106. En ese sentido, corresponde confirmar la conducta de CNPC por no adoptar las medidas de prevención a fin de evitar la fuga de lodos impregnados con hidrocarburos el 5 de noviembre de 2015, generando impactos negativos en el suelo de la zona adyacente del Pozo EA 212 del yacimiento Peña Negra del Lote X, lo cual generó el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la LGA y configuró la infracción prevista en el numeral (i) del literal c) del artículo 4° y en el subtipo infractor referido a la

⁶² Conforme a lo señalado en la Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

generación de daño potencial a la flora o fauna contenida en el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable 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.

107. Del mismo modo, cabe agregar que el administrado no presentó argumentos relacionados al dictado de la medida correctiva, con lo cual, habiendo quedado acreditada la responsabilidad administrativa de CNPC, corresponde confirmar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

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:

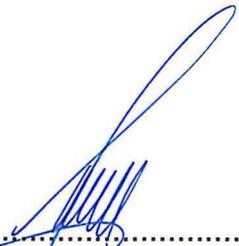
PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 3084-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

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

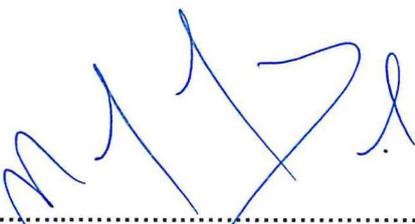
Regístrese y comuníquese.



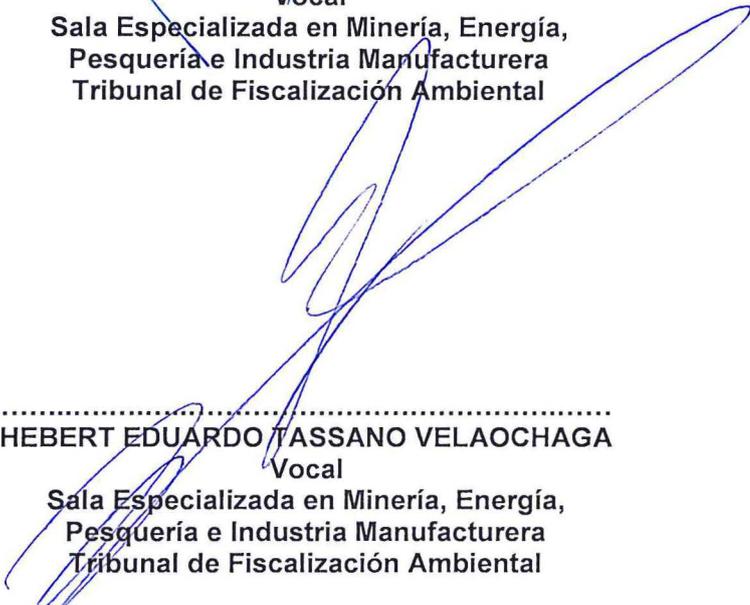
.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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



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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual contiene treinta y siete (37) páginas.

