



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

**RESOLUCIÓN N° 161-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2993-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3233-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se revoca la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI del 28 de diciembre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por las siguientes conductas infractoras:*

- (i) *No adoptar las medidas de prevención para evitar el impacto negativo en diecisiete (17) zonas cercanas a los pozos del Lote III, comprendidas por los pozos N°: 5039, 5121, 4621, 4758, 6404, 4702, 6391, 5975, 6143, 5030, 5809, 4675, 4449, 5261, 4292, 13012, 5352; en tanto que se encontró áreas impactadas con hidrocarburos.*
- (ii) *Realizar un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra empetrolada) en tanto que se encontraron dichos residuos dispuestos sobre el suelo, a granel y en terreno abierto.*

*Por otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 581-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 9 de marzo de 2018, la Resolución Subdirectoral N° 1392-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 11 de mayo de 2018 y la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI del 28 de diciembre de 2018, en el extremo que imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por no implementar un sistema de contención (cantinas y/o celler) en los siguientes treinta y ocho (38) pozos productores del Lote III: 8014, 8007, 8008, 4637, 6207, 4636, 4714, 5242, 4926, 4804, 4912, 4569, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043, 1932, 2035, 1931, 2027, 1967, 2069, 2210<sup>a</sup>, 2310, 2326, 2143, 2162, 2201, 2567, 4292 y 8012. Además, cuenta con once (11) pozos con sistemas de contención (cantinas) en mal estado, las cuales no cumplen con la finalidad de contener una posible fuga y/o derrame, según el siguiente detalle: 13004, 5558, 6362, 6403, 6361, 7496, 5975, 8005, 6437, 5352 y 13012.*

Lima, 26 de marzo de 2019

## I. ANTECEDENTES

1. Graña y Montero Petrolera S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **GMP**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote III, que está ubicado al noroeste de la ciudad de Talara, en la costa noroeste del Perú, abarcando el distrito de Pariñas, provincia de Talara y el distrito de Vichayal, provincia de Paita, ambas en el departamento de Piura (en adelante, **Lote III**).
2. Del 6 al 11 de abril de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones del Lote III operado por GMP (en adelante, **Supervisión Regular 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/n<sup>2</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión Directa N° 468-2015-OEFA/DS-HID del 30 de junio de 2015<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 3471-2016-OEFA/DS del 30 de noviembre de 2016<sup>4</sup> (en adelante, **ITA**).
3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 581-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 9 de marzo de 2018<sup>5</sup>, 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 GMP.
4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1392-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 11 de mayo de 2018<sup>6</sup>, la SFEM decidió variar el hecho imputado N° 3 de la Resolución Subdirectoral N° 581-2018-OEFA-DFAI/SFEM. Cabe señalar que, por medio de la Resolución Subdirectoral N° 1497-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de mayo de 2018<sup>7</sup>, la misma autoridad rectificó el error material incurrido respecto al número del Pozo del ítem 16 del hecho imputado N° 1 de la mencionada resolución.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100153832.

<sup>2</sup> Páginas 83 a 108 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 21.

<sup>3</sup> Páginas 5 a 532 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 21, así como el documento contenido en el disco compacto que obra a folio 22.

<sup>4</sup> Folios 1 a 22.

<sup>5</sup> Folios 23 a 32. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 13 de marzo de 2018 (folio 33).

<sup>6</sup> Folios 36 a 41. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 30 de mayo de 2018 (folio 53).

<sup>7</sup> Folio 42. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 26 de junio de 2018 (folio 54).

5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por GMP<sup>8</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1928-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de octubre de 2018<sup>9</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción, frente a lo cual el administrado no presentó descargos<sup>10</sup>.
6. Mediante Resolución Subdirectoral N° 2891-2018-OEFA/DFSAI/SFEM del 27 de noviembre de 2018<sup>11</sup>, la SFEM resolvió ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra GMP correspondiente al Expediente N° 2993-2017-OEFA/DFSAI/PAS, conforme se detalla a continuación:

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Graña y Montero Petrolera S.A., tramitado en el Expediente N° 2993-2017-OEFA/DFSAI/PAS, el mismo que caducará el 13 de marzo del 2019, de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral.

7. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI del 20 de diciembre de 2018<sup>12</sup>, mediante la cual se resolvió declarar la existencia

---

<sup>8</sup> Mediante escrito con registro N° 23813 del 20 de marzo de 2018 (folio 35) el administrado presentó descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 581-2018-OEFA/DFAI/SFEM, los cuales fueron ampliados mediante escrito con registro N° 47188 del 28 de mayo de 2018 (folios 43 a 52). Posteriormente, a través del escrito con registro N° 082173 del 9 de octubre de 2018 (Folios 56 a 255), el administrado presentó descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 1392-2018-OEFA-DFAI/SFEM.

<sup>9</sup> Folios 256 a 286. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado a GMP mediante Carta N° 3823-2018-OEFA/DFAI el 23 de noviembre de 2018 (Folio 287).

<sup>10</sup> Cabe indicar que el administrado presentó la solicitud de prórroga para la elaboración de descargos conforme al escrito con registro N° 098074 del 6 de diciembre de 2018.

<sup>11</sup> Folios 288 a 289. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 30 de noviembre de 2018 (Folio 290).

<sup>12</sup> Folios 324 a 354. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 2 de enero de 2019 (folio 355).

de responsabilidad administrativa de GMP<sup>13</sup>, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1<sup>14</sup>, conforme se muestra a continuación:

**Cuadro N° 1.- Detalle de las conductas infractoras**

| N° | Conductas infractoras   | Norma sustantiva   | Norma tipificadora  |
|----|---|--|---|
| 1  | GMP no adoptó las medidas de prevención para evitar el impacto negativo en diecisiete | Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, | Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la |

<sup>13</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de GMP, 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.

<sup>14</sup> Mediante los artículos 2° y 4° de la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos a:

- (i) GMP no adoptó las medidas de prevención para evitar el impacto negativo en seis (6) zonas cercanas a los pozos del Lote III, comprendidas por Poza de Lodos N° 1, y las Pozas N° 6389, 5942, 13016, 5546, 5883; en tanto que se encontró áreas impactadas con hidrocarburos.
- (ii) GMP no realizó la reinyección de las aguas de producción generadas de las actividades de producción generadas de las actividades de producción de las Baterías 202 y 203 del Lote III.

En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a la misma.

| N° | Conductas infractoras  | Norma sustantiva   | Norma tipificadora   |
|----|--|--|--|
|    | (17) zonas cercanas a los pozos del Lote III, comprendidas por los pozos N°: 5039, 5121, 4621, 4758, 6404, 4702, 6391, 5975, 6143, 5030, 5809, 4675, 4449, 5261, | aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>15</sup> (en adelante RPAAH), en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>16</sup> (en adelante, LGA) | Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias <sup>17</sup> . |

<sup>15</sup> **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.

<sup>16</sup> **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.

<sup>17</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2008.

**Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**

| Rubro | Tipificación de la Infracción  | Referencia Legal   | Sanción           | Otras Sanciones                |
|-------|--|--|-------------------|--------------------------------|
| 3     | 3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente. | Art. 38°, 46° numeral 2, 192° numeral 13 inciso e) y 207° inciso d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM.<br>Art. 40° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM.<br>Art. 68° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM.<br>Arts. 43° inciso g) y 119° del Reglamento aprobado por D.S. 026-94-EM.<br>Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM.<br>Arts. 58°, 59° y 60° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM.<br>Arts. 3°, 40°, 41° lit b), 47° y 66° f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. | Hasta 10 000 UIT. | CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB |

| N° | Conductas infractoras  | Norma sustantiva   | Norma tipificadora   |
|----|--|--|--|
|    | 4292, 13012, 5352; en tanto que se encontró áreas impactadas con hidrocarburos.  |  |  |
| 2  | GMP realizó un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra empetrolada) en tanto que se encontraron con dichos residuos dispuestos sobre el suelo, a granel y en terreno abierto. | Artículo 55° del RPAAH <sup>18</sup> , en concordancia con el numeral 5 del artículo 25°, artículo 38° y numerales 1 y 2 del artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>19</sup> (en adelante RLGRS). | Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>20</sup> . |
| 3  | GMP no implementó un sistema de contención (cantinas y/o celler) en los siguientes treinta y ocho (38) pozos productores del Lote III:   | Artículo 88° del RPAAH <sup>21</sup>   | Numeral 3.12.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN,                           |

<sup>18</sup> **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM.**

**Artículo 55.- Del manejo de residuos sólidos**

Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, sus modificatorias, sustitutorias, complementarias, y demás normas sectoriales correspondientes.

Sólo está permitido el almacenamiento temporal y la disposición final de residuos sólidos en infraestructuras autorizadas por la Ley y la Autoridad Ambiental Competente. Asimismo, los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos deberán evitar la acumulación de residuos sólidos.

Los residuos sólidos inorgánicos deberán ser manejados de acuerdo a la Ley N° 27314 y su Reglamento.

Los residuos sólidos orgánicos serán procesados utilizando incineradores, biodegradación u otros métodos ambientalmente aceptados.

<sup>19</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de julio del 2004.**

**Artículo 38.- Acondicionamiento de residuos**

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. (...)

**Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor; (...)

<sup>20</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

| Rubro  | Tipificación de la infracción   | Referencia Legal   | Sanción          | Otras sanciones   |
|--------|---|--|------------------|---|
| 3      | <b>Accidentes y/o protección del medio ambiente</b>   |  |                  |   |
| 3.8    | <b>Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos</b>  |  |                  |   |
| 3.8.1. | Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos. | Arts. 10°, 16°, 17°, 18°, 24°, 25°, 26°, 30°, 31°, 32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°, 50°, 51°, 52°, 53°, 54°, 60°, 61°, 77°, 78°, 82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art. 138°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° literal d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. | Hasta 3,000 UIT. | Cierre de Instalaciones, Suspensión Temporal de Actividades, Suspensión Definitiva de Actividades |

<sup>21</sup> **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM.**

**Artículo 88.- De los sistemas de contención**

Las plataformas de producción tanto en tierra como en mar, deberán contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de Hidrocarburos líquidos y con capacidad acorde a los volúmenes manejados.

| N° | Conductas infractoras  | Norma sustantiva | Norma tipificadora   |
|----|--|------------------|--|
|    | 8014, 8007, 8008, 4637, 6207, 4636, 4714, 5242, 4926, 4804, 4912, 4569, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043, 1932, 2035, 1931, 2027, 1967, 2069, 2210 <sup>a</sup> , 2310, 2326, 2143, 2162, 2201, 2567, 4292 y 8012. Además, cuenta con once (11) pozos con sistemas de contención (cantinas) en mal estado, las cuales no cumplen con la finalidad de contener una posible fuga y/o derrame, según el siguiente detalle: 13004, 5558, 6362, 6403, 6361, 7496, 5975, 8005, 6437, 5352 y 13012. |                  | aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias <sup>22</sup> |

Fuente: Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI.  
Elaboración: TFA.

8. Asimismo, mediante el artículo 5° de la resolución mencionada, la DFAI ordenó el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas que se detallan, a continuación, en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas ordenadas

| N° | Conductas infractoras  | Medida correctiva   |   |  |
|----|--|---|---|--|
|    |  | Obligación  | Plazo de cumplimiento   | Plazo para acreditar el cumplimiento   |
| 1  | GMP no adoptó las medidas de prevención para evitar el impacto negativo en diecisiete (17) zonas cercanas a los pozos del Lote III, comprendidas por los pozos N°: 5039, 5121, 4621, 4758, 6404, 4702, 6391, 5975, 6143, 5030, 5809, 4675, 4449, 5261, 4292, 13012, 5352; en | GMP deberá acreditar la ejecución de medidas de prevención en las diecisiete (17) zonas del Lote III donde se detectó suelos impregnados con hidrocarburos, a efectos de evitar impactos negativos en el suelo natural como consecuencia de las actividades de hidrocarburos. | En un plazo no mayor de noventa (90) 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 desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, lo siguiente:<br>- Un informe técnico que detalle la ejecución de medidas adoptadas, que contenga las acciones realizadas, los registros |

22

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**  
**Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**

| Infracción   | Base Normativa  | Sanción Pecuniaria | Otras Sanciones |
|--|---|--------------------|-----------------|
| 3.12   | Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos   |                    |                 |
| 3.12.3 Incumplimiento de normas relacionadas con las instalaciones de campamentos, oficinas, plataformas y trabajos de perforación en tierra, así como las de erosión, estabilidad de taludes, accesos, cruces de ríos, quebradas y cuerpos hídricos en general. | Arts. 42°, 68°, 81° y 83° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.<br>Arts. 33°, 40° y 41° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. | Hasta 5,600 UIT    |                 |

| N° | Conductas infractoras                                     | Medida correctiva   |  |   |
|----|---|---|--|---|
|    |   | Obligación  | Plazo de cumplimiento  | Plazo para acreditar el cumplimiento  |
|    | tanto que se encontró áreas impactadas con hidrocarburos. | <p>GMP deberá acreditar la limpieza, remediación y disposición final de los suelos impregnados con hidrocarburos de las siguientes áreas del Lote III:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A 50 m aproximadamente del pozo 5039, área estimada afectada 20 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9463044N; 486066E.</li> <li>- A 5 m del pozo 5121, área estimada afectada 3 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9462873N; 483979E.</li> <li>- A 20 m del pozo 4621, área estimada afectada de 60 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9461572N; 483805E.</li> <li>- A 30 m del pozo 4758, área estimada afectada 4 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9461569N; 484168E.</li> <li>- Alrededor del pozo 6404, área estimada afectada 300 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9461726N; 484793E.</li> <li>- A 20 m del pozo 6391, área estimada afectada 60 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9461270N; 48477E.</li> <li>- A 50 m del pozo 5975, área estimada afectada 500 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9460357N; 484031E.</li> <li>- A 50 m del pozo 4702, área estimada afectada 400 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9461233N; 483948E.</li> <li>- Entre 10 a 40 m del pozo 6143, área estimada afectada 60 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9483400N; 481299E.</li> <li>- A 20 m del pozo 5030, área estimada afectada 100 m<sup>2</sup>; en las coordenadas 9482916N; 481583E.</li> <li>- A 20 m del pozo 5809, área estimada afectada 50 m<sup>2</sup>; en las</li> </ul> | <p>En un plazo no mayor de cincuenta (50) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que declara responsabilidad administrativa.</p> | <p>fotográficos debidamente fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS84), así como documentación necesaria que acredite el cumplimiento de la medida correctiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un informe técnico de las acciones adoptadas a fin de realizar la limpieza, remediación de los suelos impregnados con hidrocarburos, así como la disposición final de los residuos generados en las diecisiete (17) áreas impactadas con hidrocarburos del Lote III detectadas en la Supervisión Regular 2015. Se deberá adjuntar informes de ensayo de muestreos en suelo, los manifiestos de residuos generados y registros fotográficos debidamente fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS84).</li> </ul> |



| N° | Conductas infractoras  | Medida correctiva  |   |  |
|----|--|--|---|--|
|    |  | Obligación   | Plazo de cumplimiento   | Plazo para acreditar el cumplimiento   |
|    |  | coordenadas 9483009N; 481857E.<br>- A 10 m del pozo 4675, área estimada afectada 50 m <sup>2</sup> , en las coordenadas 9483719N; 482671E.<br>- A 60 m del pozo 5352, área estimada afectada 300 m <sup>2</sup> ; en las coordenadas 9463187N, 484265E; 9463217N, 484286E; 9463227N, 484286E; 9463227N, 484297E y 9463228N, 484032E.<br>- A 30 m del pozo 4449, área estimada afectada 500 m <sup>2</sup> , en las coordenadas 9463356N, 484073E.<br>- Entre 20 y 50 m del pozo 5261, área estimada afectada 400 m <sup>2</sup> ; en las coordenadas 9463606N; 483936E.<br>- Entre 20 y 120 m del pozo 4292, área estimada afectada 300 m <sup>2</sup> ; en las coordenadas 9464190N; 484153E.<br>- A 30 m del pozo 13012, área estimada afectada 100 m <sup>2</sup> , en las coordenadas 9465044N; 483523E. |   |  |
| 2  | GMP realizó un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra empetrolada) en tanto que se encontraron con dichos residuos dispuestos sobre el suelo, a granel y en terreno abierto. | GMP deberá acreditar el adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos identificados en el centro de almacenamiento del dentro del Lote III.   | En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que determina 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, un informe técnico que incluya como mínimo lo siguiente:<br>a. Las actividades realizadas para el recojo, traslado, internamiento y/o disposición final de los residuos peligrosos (tierra empetrolada) identificados en el Lote III.<br>b. Registros y/o certificados de recojo, traslado, internamiento (adecuado almacenamiento) y/o disposición final de los residuos peligrosos |

| N° | Conductas infractoras   | Medida correctiva  |  |   |
|----|---|--|--|---|
|    |   | Obligación   | Plazo de cumplimiento  | Plazo para acreditar el cumplimiento  |
|    |   |  |  | encontrado en el Lote III.<br>c. Fotografías y/o videos con coordenadas UTM WGS 84 y fechadas, del área donde fueron almacenados los residuos peligrosos, así como de la limpieza de las áreas donde fueron detectados dichos dentro del Lote III.  |
| 3  | GMP no implementó un sistema de contención (cantinas y/o celler) en los siguientes treinta y ocho (38) pozos productores del Lote III: 8014, 8007, 8008, 4637, 6207, 4636, 4714, 5242, 4926, 4804, 4912, 4569, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043, 1932, 2035, 1931, 2027, 1967, 2069, 2210 <sup>a</sup> , 2310, 2326, 2143, 2162, 2201, 2567, 4292 y 8012. Además, cuenta con once (11) pozos con sistemas de contención (cantinas) en mal estado, las cuales no cumplen con la finalidad de contener una posible fuga y/o derrame, según el siguiente detalle: 13004, 5558, 6362, 6403, 6361, 7496, 5975, 8005, 6437, 5352 y 13012. | GMP deberá acreditar la implementación de un sistema de contención (cantina) impermeabilizado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 88° del RPAAH, en los pozos 4714, 4569, 2069 y A2210 del Lote III. | En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que determina responsabilidad administrativa. | Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle las actividades de implementación de un sistema de contención (cantina) impermeabilizado y las características del referido sistema de contención en los pozos 4714, 4569, 2069 y A2210 del Lote III. Se deberá adjuntar registros fotográficos debidamente fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS84) y otra documentación que permita acreditar el cumplimiento de la medida correctiva. |

Fuente: Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI  
Elaboración: TFA.

9. La Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre la conducta infractora N° 1

- (i) La DFAI señaló que, conforme con el Informe de Supervisión y el ITA, la DS, durante la Supervisión Regular 2015, detectó suelos impregnados con hidrocarburos en diecisiete (17) zonas cercanas a los pozos del Lote III comprendidas por los pozos N° : 5039, 5121, 4621, 4758, 6404, 4702, 6391, 5975, 6143, 5030, 5809, 4675, 4449, 5292, 13012, 5352.

- (ii) La primera instancia indicó que, considerando que los suelos impregnados con hidrocarburos detectados son consecuencia de fugas de hidrocarburos que no fueron evitadas en su momento, debido a la falta de mantenimiento y/o procedimientos inadecuados durante su manejo, acciones u omisiones, que se constituyen en medidas preventivas que GMP debió adoptar, con la finalidad de evitar impactos ambientales negativos<sup>23</sup>.
- (iii) Cabe precisar que, la Autoridad Decisora mencionó que, entre las medidas de prevención que pudieron haber sido implementadas, se tiene: i) el mantenimiento y protección de las líneas de producción y equipos en las baterías de producción; ii) revisiones periódicas de sus líneas de producción, tanques de almacenamiento de hidrocarburos, áreas estancas y otros, a fin de verificar posibles fugas o liqueos; iii) inspecciones en los vehículos de transporte de combustible para evitar derrames en la carga y descarga de combustible; iv) almacenamiento adecuado de residuos oleosos/aceites/lubricantes procedentes del mantenimiento de equipos en el área asignada para dicho fin; v) colocar contenedores adecuados ubicados dentro de bermas de contención, techadas e impermeabilizadas; vi) entrenar a personal encargado de manejo, carga y descarga de combustible de prevención de derrames, entre otros. Adicionalmente, dicha autoridad precisó que, conforme con el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote III, aprobado por Resolución Directoral N° 297-96-EM/DGH del 14 de agosto de 1996 (en adelante, **PAMA del Lote III**), el administrado se comprometió a someter sus instalaciones a programas regulares de mantenimiento.
- (iv) Del mismo modo, la DFAI señaló que la DS tomó muestras en puntos de suelo, donde concluyó GMP excedió los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, **ECA**) de suelo industrial, en la concentración de Fracciones de Hidrocarburos F2 (C10-C28), en los puntos 98,6,ESP-2 (67772 mg/Kg MS), 98,6,ESP-4 (5684 mg/Kg MS), 98,6,ESP-5 (13075 mg/Kg MS), 98,6,ESP-6 (7416 mg/Kg MS), 98,6,ESP-7 (7574 mg/Kg MS), 98,6,ESP-8 (5504 mg/Kg MS), 98,6,ESP-9 (5196 mg/Kg MS), 98,6,ESP-11 (50189 mg/Kg MS), 98,6,ESP-12 (63305 mg/Kg MS), 98,6,ESP-13 (324380 mg/Kg MS), y en el punto 98,6,ESP-14 (182725 mg/Kg MS); así también, GMP excedió los ECA suelo industrial, en la concentración de Fracciones de Hidrocarburos F3(C28-C40), en los puntos 98,6,ESP-4 (6088 mg/Kg MS), 98,6,ESP-5 (13773 mg/Kg MS), 98,6,ESP-6 (10576 mg/Kg MS), 98,6,ESP-7 (12245 mg/Kg MS), 98,6,ESP-9 (9195 mg/Kg MS), 98,6,ESP-11 (15239 mg/Kg MS), 98,6,ESP-12 (11785 mg/Kg MS), 98,6,ESP-13 (100937 mg/Kg MS) y en el punto 98,6,ESP-14 (72602 mg/Kg MS).
- (v) Con ello en cuenta, la primera instancia mencionó que la DS acreditó el impacto ambiental en el componente suelo en las instalaciones del Lote III,

<sup>23</sup>

La DFAI precisó que, si bien la DS señaló que algunas zonas afectadas por hidrocarburos pertenecerían a lugares donde habrían funcionado las pozas de confinamiento de lodos de perforación (acorde a lo manifestado por el administrado); no obstante, también indicó que el lodo de perforación estas pozas recibían el lodo contaminado con hidrocarburo que se generaban durante la perforación, completación y las pruebas de pozos.

originado por fugas, derrames o liqueos durante el desarrollo de las actividades del administrado, evidenciando con ello la falta de adopción de medidas de prevención por GMP.

- (vi) Respecto a que los suelos impregnados con hidrocarburos corresponden a pasivos ambientales generados por el anterior operador del Lote III (Interoil Perú S.A.), la Autoridad Decisora señaló que, de la revisión de los inventarios aprobados por el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), a través de sus Resoluciones Ministeriales, específicamente la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobada con Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM del 22 de junio del 2017, no se advierte que las áreas afectadas materia de análisis del Lote III, estén incluidas en dicho inventario.
- (vii) Respecto a la vulneración de los principios de presunción de veracidad y de verdad material<sup>24</sup>, la DFAI señaló que, durante las operaciones de producción de GMP, ocurran fugas o derrames de fluidos de hidrocarburos asociadas a la falta de mantenimiento y/o procedimientos inadecuados en la extracción de los fluidos, los cuales deben ser minimizados mediante la implementación de medidas de prevención preestablecidas por el administrado en su instrumento de gestión ambiental y/u otras necesarias, con la finalidad de preservar la calidad del ambiente, que deben ser acreditadas por el administrado. Del mismo modo, la DFAI agregó que, conforme con el PAMA del Lote III, el administrado se comprometió a someter sus instalaciones a programas regulares de mantenimiento.
- (viii) En esa línea, la primera instancia indicó que el administrado no ha acreditado, a lo largo del presente procedimiento administrativo sancionador, la adopción y ejecución de alguna medida de prevención en las instalaciones del Lote III, que permita evitar la ocurrencia de impactos ambientales negativos.
- (ix) Con ello en cuenta y, siendo que en la Resolución Subdirectoral se realizó la valoración conjunta de los actuados en el expediente (Acta de Supervisión, Informe de Supervisión, resultados de monitoreo y la información presentada por el administrado), la Autoridad Decisora señaló que esta cuenta con una debida motivación, con lo cual la conducta infractora no constituye una afirmación subjetiva ni arbitraria, pues se encuentra conforme a los principios de verdad material y debido procedimiento.
- (x) Del mismo modo, la DFAI refirió que la conducta infractora implicó la generación de un daño potencial a la flora y fauna, pues no implementar medidas para prevenir el impacto generado como consecuencia de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos está definido por: i) los receptores bióticos y ii) las características y/o efectos de los contaminantes detectados.

<sup>24</sup> En tanto, no existen medios probatorios que acrediten que los suelos impregnados son consecuencia de sus actividades como operador del Lote III.

- (xi) Por otro lado, la Autoridad Decisora mencionó que la conducta infractora generó un daño potencial a la flora y fauna, con lo cual correspondía ordenar la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Sobre la conducta infractora N° 2

- (xii) La primera instancia señaló que la DS, durante la Supervisión Regular 2015, detectó que el administrado no realizó el adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (tierra impregnada con hidrocarburo) toda vez que estos se encontraron en suelo natural y en terreno abierto.
- (xiii) Respecto a que los residuos sólidos detectados constituyen un pasivo ambiental generado por el anterior operador del Lote III, la Autoridad Decisora señaló que, de la revisión de los inventarios aprobados por el Minem, a través de sus Resoluciones Ministeriales, específicamente la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobada con Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM del 22 de junio del 2017, no se advierte que, las áreas afectadas materia de análisis del Lote III, estén incluidas en dicho inventario.
- (xiv) Asimismo, la primera instancia indicó que, conforme a lo verificado en el Sistema de Tramite Documentario (en adelante, **STD**) y en el Registro de Instrumentos Ambientales (en adelante, **RIA**) del OEFA, se precisa que, a la fecha de elaboración de la resolución en cuestión, el administrado no ha presentado información que desvirtúe la conducta infractora o acredite la subsanación voluntaria antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- (xv) Por otro lado, la Autoridad Decisora mencionó que la conducta infractora generó un daño potencial a la flora y fauna de los componentes suelo y agua de la zona donde se dispusieron dichos residuos en terrenos abiertos, por lo que correspondía ordenar la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Sobre la conducta infractora N° 3

- (xvi) La DFAI indicó que, durante la Supervisión Regular 2015, la DS detectó que GMP no implementó un sistema de contención (cantina y/o celler) en los siguientes treinta y ocho (38) pozos productores del Lote III: 8014, 8007, 8008, 4637, 6207, 4636, 4714, 5242, 4926, 4804, 4912, 4569, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043, 4804, 4912, 4569, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043, 1932, 2035, 1931, 2027, 1967, 2069, 2210<sup>a</sup>, 2310, 2326, 2143, 2162, 2201, 2567, 4292 y 8012; así como, cuenta con once (11) pozos con sistemas de contención (cantinas) en mal estado, las cuales no cumplen con la finalidad




de contener una posible fuga y/o derrame, según el siguiente detalles:  
13004, 5558, 6362, 6403, 6361, 7496, 5975, 8005, 6437, 5352 y 13012.

- (xvii) Respecto a que las instalaciones del sistema de contención constituyen un pasivo ambiental generado por el anterior operador del Lote III, la Autoridad Decisora señaló que, de la revisión de los inventarios aprobados por el Minem, a través de sus Resoluciones Ministeriales, específicamente la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobada con Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/D del 22 de junio del 2017, no se advierte que las áreas afectadas materia de análisis del Lote III, estén incluidas en dicho inventario.
- (xviii) Respecto a la duplicidad con el Expediente N° 529-2018-OEFA/DFAI/SFEM referido a los pozos 4804 y 8005, la primera instancia indicó que de la revisión de las imputaciones contenidas en la Resolución Subdirectoral N° 754-2018-OEFA-DFAI/SFEM se verificó que si bien se hace referencia a los pozos 8005 y 4804 del Lote III, la imputación se refiere a la no implementación de un sistema de contención.
- (xix) Asimismo, la Autoridad Decisora indicó que, de los medios probatorios presentados por el administrado, se advierte que, con fecha posterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador, GMP acreditó la implementación de un sistema de contención de derrames (cantina) impermeabilizado en treinta y cuatro (34) pozos siendo los siguientes pozos 8014, 8007, 8008, 4637, 6207, 4636, 5242, 4926, 4804, 4912, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043A, 4804, 1932, 2035, 1931, 2027, 19672310, 2326, 2143, 2162, 2201, 2567, 4292 y 8012, asimismo, acreditó la reparación de los sistemas de contención de los once (11) pozos detectados, los cuales fueron: 13004, 5558, 6362, 6403, 6361, 7496, 5975, 8005, 6437, 5352 y 13012. Así, la primera instancia concluyó que no corresponde aplicar el eximente de responsabilidad de subsanación voluntaria establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (xx) Finalmente, la DFAI indicó que el administrado no acreditó la implementación de un sistema de contención de derrames (cantina) impermeabilizado en los pozos 4714, 4569, 2069 y A2210; así como, el incumplimiento genera una afectación al componente suelo, generando, en consecuencia, un daño potencial a la flora (superficial) y fauna del suelo.
10. El 23 de enero de 2019, GMP interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI<sup>25</sup>, argumentando lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora N° 1

Vulneración de la presunción de inocencia y causalidad

<sup>25</sup> Presentado mediante escrito con registro N° 10265 el 23 de enero de 2019 y posteriormente subsanado el 25 de enero de 2019 (Folios 356 a 393).

- 
- 
- 
- a) El recurrente indicó que la DFAI del OEFA no acredita fehacientemente al responsable ni la causa de la generación de diecisiete (17) áreas con suelo impregnado con hidrocarburo en el Lote III, siendo que "(...) se habría acreditado que hubo un derrame o fuga de hidrocarburo (supuestamente generado por GMP), sin embargo, de una lectura del expediente en su integridad puede verse que no existe medio probatorio que acredite que ello ocurrió durante nuestras operaciones en el Lote III".
- b) El administrado señaló que, de la revisión del Informe Final de Instrucción, el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y el ITA, no existe numeral alguno que indique la relación de causalidad, siendo que no se cuenta con certeza exacta de la causa específica del origen de los suelos impregnados por hidrocarburos en las diecisiete (17) zonas, esto es, no existe ninguna evidencia encontrada en la Supervisión Regular 2015 que determine la causa exacta que dio origen a los suelos impregnados.
- c) Con ello en cuenta, el apelante indicó que afirmar sin pruebas que el administrado haya generado impactos ambientales durante las operaciones de producción significa realizar aseveraciones sin pruebas y sustento alguno, por lo que la actuación de OEFA recae en una evidente vulneración al principio de causalidad.
- d) Del mismo modo, GMP señaló que no existen pruebas que generen convicción respecto a que habrían causado los impactos en el suelo detectados en la Supervisión Regular 2015, siendo que no se encuentra obligado a probar su inocencia, puesto que la carga de la prueba le corresponde a la Administración. En cuanto a la actividad probatoria es factible acreditar mediante ciertas pruebas, la antigüedad del hidrocarburo, a efectos de determinar cuánto pudo haberse generado el derrame o fuga, en tanto que este tipo de actuaciones probatorias están a disposición de la Administración.
- e) Sobre este punto, el apelante indicó que se sustentó su autoría respecto a los impactos en el suelo mediante la prueba indiciaria<sup>26</sup>, lo que no hace sino

<sup>26</sup>

Sobre la aplicación de la prueba indiciaria, el administrado precisó lo siguiente:

19. En atención a lo fijado por la doctrina y la jurisprudencia antes señaladas, los requisitos en cuya virtud la aplicación de la prueba indiciaria puede generar en el juzgador la convicción del hecho que se quiere demostrar, son los siguientes:
- Debe sustentarse en hechos probados. Si bien el indicio no constituye un hecho probado, si debe basarse en circunstancias comprobadas.
  - Debe respetarse el principio de causalidad. Ello implica, también sumergir las conclusiones obtenidas de los indicios en una "prueba ácida", constituida por un análisis contra-fáctico, es decir, buscando otras posibles conclusiones que razonablemente puedan derivarse de los indicios detectados.
20. A estos fines, debe quedar claro que, si la autoridad no cumpliera con las condiciones o parámetros antes mencionados, ello supondría una utilización incorrecta de la prueba indiciaria, lo que implicaría el ejercicio abusivo de las potestades administrativas que le han sido conferidas, sin perjuicio que los actos administrativos que expida se encontrarán viciados de nulidad al no contar con la suficiente motivación, tal y como lo exige la LPAG.

reforzar la postura respecto a que no se cuenta con prueba fehaciente alguna que relacione a GMP con los impactos en el suelo, siendo que dicha prueba indiciaria no puede colisionar con el principio de presunción de licitud y de verdad material. Con ello en cuenta, el administrado señaló que no se acreditó la cadena probatoria<sup>27</sup>, por lo que resulta un sin sentido analizar el cumplimiento de medida de prevención.

- f) Por otro lado, GMP mencionó que mediante Carta GMP 721/2015 se envió a OEFA el "Inventario de Pasivos Ambientales correspondientes al Lote III", el cual contiene archivos con la fuente de información utilizada para este inventario y a través del cual se detalla como presuntos pasivos ambientales las áreas impregnadas con hidrocarburo.
- g) El administrado mencionó que la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales estaría desactualizado, pues han tenido varias supervisiones de OEFA para realizar labores de identificación de pasivos ambientales en el Lote III, inclusive luego de la fecha de publicación. Con lo cual, advirtió que OEFA ha realizado actividades de identificación de pasivos ambientales en el Lote III desde mayo de 2016 hasta, inclusive julio de 2018, siendo que se tendría información no procesada por el Minem.
- h) En virtud a ello, el recurrente mencionó que pretende declararlo responsable por locaciones que son pasivos ambientales, asimismo la referencia de que las diecisiete (17) locaciones no se encuentran dentro del inventario de pasivos ambientales resulta de que dicha lista no se encuentra actualizada, pues el OEFA realizó visitas de identificación de pasivos ambientales con fecha posterior a la publicación de la segunda actualización.
- i) El apelante indicó que no está acreditada que las 17 áreas impregnadas con hidrocarburos los haya generado GMP, por lo que tampoco está acreditada la falta de prevención.
- j) Del mismo modo, GMP señaló que inició operaciones en el Lote III, según contrato de licencia, el día 5 de abril de 2015, y este fue operado previamente por la empresa Interoil Perú S.A.C., siendo que la Supervisión Regular 2015, se realizó un día después de la puesta en operación de GMP en el Lote III, con lo cual "(...) es casi imposible que GMP haya generado tal cantidad de impactos luego de un día de haber iniciado las operaciones en el Lote III".
- k) Sobre este punto, el administrado agregó que estas zonas impregnadas con hidrocarburos pueden haberse dado durante varios años, siendo que no se ha acreditado que ocurrieron cuando GMP tenía la operación del Lote III, con lo cual, al tratarse de un procedimiento administrativo sancionador, la carga de la prueba la tiene el Estado y no ha acreditado el vínculo causal

<sup>27</sup> Ello, al querer declararlo como responsable de no adoptar medidas de prevención y la presunta prueba de la falta de medidas de prevención es la existencia de 17 áreas con suelo impregnado con hidrocarburos en el Lote III como resultado de las operaciones.



entre el supuesto derrame (lo que supuestamente sustenta la imputación de la falta de prevención) y la operación del mismo, conforme con el principio de impulso de oficio.

Respecto al cumplimiento de medidas de prevención

- l) El apelante señaló que, en un caso similar, la DFAI, mediante la Resolución Directoral N° 367-2015-OEFA/DFSAI resolvió declarar el archivo de un procedimiento administrativo sancionador, ya que no quedó acreditado que los suelos impregnados con hidrocarburos, observados durante las actividades de supervisión, sean consecuencia de derrames originados por la falta de mantenimiento de equipos de dicha empresa.

Respecto a la inversión de la carga de la prueba

- m) El recurrente indicó que la calidad de probanza referida a la parte con "mayor conocimiento" está referida a que la administración pública sea quien pruebe los hechos del demandante, conforme al pronunciamiento del Tribunal Constitucional citado por DFAI.
- n) Asimismo, GMP señaló que, en el procedimiento administrativo sancionador, el administrado puede prescindir de toda defensa sin que ello signifique perjuicio alguno para el, pues la carga de la prueba recae sobre la Administración, quien deberá demostrar que el administrado actuó contra la ley, configurandose una infracción de la norma merecedora de sanción, en virtud al principio de licitud.
- o) Del mismo modo, el apelante mencionó la prohibición de sancionar sin pruebas, pues se requiere una destrucción de la presunción de inocencia y esta se desvirtúa con la probanza del hecho incriminador y la participación del administrado en los mismos.

Sobre la conducta infractora N° 2

- p) El administrado indicó que los residuos sólidos peligrosos no se generaron como consecuencia del desarrollo de sus operaciones, sino que constituye pasivos ambientales generados por Interoil Perú S.A., anterior operador del Lote III.
- q) GMP señaló que mediante Carta GMP 721/2015 del 23 de noviembre de 2015, se comunicó el Inventario del Estado Situacional del Lote III en materia de pasivos ambientales identificados desde el inicio de operaciones por GMP del 5 de abril de 2015, en el cual indica los suelos afectados con hidrocarburos en las zonas cercanas a los pozos petroleros del Lote III. Con ello en cuenta, GMP indicó que no está obligado a asumir la remediación de los sitios contaminados identificados.

Sobre la conducta infractora N° 3

- r) El apelante indicó que el OEFA no evaluó los descargos realizados a la Resolución Subdirectoral N°1392-2018-OEFA/DFAI/SFEM en cuanto a los anexos 3, 4 y 5, precisando, además que los pozos 2069, 4714 y 2210A si fueron incluidos en la "Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos", publicado mediante Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM. Con ello en cuenta, no es aplicable la medida correctiva en los pozos 4714, 2069 y 2210A, pues son pasivos ambientales.
- s) Asimismo, el recurrente indicó que el OEFA no evaluó los descargos realizados a la Resolución Subdirectoral N°1392-2018-OEFA/DFAI/SFEM en cuanto al pozo 4569, pues se habría incluido el estado actual del mencionado pozo. Con ello en cuenta, no es aplicable la medida correctiva en el pozo 4569, pues el sistema de contención ya fue instalado.
11. El 11 de marzo de 2019 se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA en las instalaciones del OEFA, tal como consta en el acta respectiva<sup>28</sup>. En dicha diligencia, la empresa reiteró los argumentos expuestos en su escrito de descargos.

## II. COMPETENCIA

12. 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**)<sup>29</sup>, se crea el OEFA.
13. 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**)<sup>30</sup>, el OEFA es un organismo público técnico

<sup>28</sup> Folio 404.

<sup>29</sup> **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.

<sup>30</sup> **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**

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.

14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de SINEFA se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>31</sup>.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>32</sup> 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/CD<sup>33</sup> 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.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>34</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto

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. (...).

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> **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.

<sup>33</sup> **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.

<sup>34</sup> LEY N° 29325.

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>35</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. 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)<sup>36</sup>.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>37</sup>, 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.

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.

<sup>35</sup> **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

#### **Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

#### **Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>37</sup> **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.

19. 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.
20. 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 ambiente<sup>38</sup>.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>39</sup>, 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 preserve<sup>40</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>41</sup>.
22. 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.
23. 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,

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>39</sup> **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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>42</sup>.

24. 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

25. El recurso de apelación interpuesto por el administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>43</sup> (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:
- (i) Si correspondía declarar responsabilidad de GMP por no adoptar las medidas de prevención para evitar el impacto negativo en diecisiete (17) zonas cercanas a los pozos del Lote III, comprendidas por los pozos N°: 5039, 5121, 4621, 4758, 6404, 4702, 6391, 5975, 6143, 5030, 5809, 4675, 4449, 5261, 4292, 13012, 5352; en tanto que se encontró áreas impactadas con hidrocarburos.
  - (ii) Si correspondía declarar responsabilidad de GMP por realizar un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra empetrolada) en tanto que se encontraron con dichos residuos dispuestos sobre el suelo, a granel y en terreno abierto.

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>43</sup> 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.

- (iii) Si correspondía declarar responsabilidad de GMP por no implementar un sistema de contención (cantinas y/o celler) en los siguientes treinta y ocho (38) pozos productores del Lote III: 8014, 8007, 8008, 4637, 6207, 4636, 4714, 5242, 4926, 4804, 4912, 4569, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043, 1932, 2035, 1931, 2027, 1967, 2069, 2210<sup>a</sup>, 2310, 2326, 2143, 2162, 2201, 2567, 4292 y 8012. Además, cuenta con once (11) pozos con sistemas de contención (cantinas) en mal estado, las cuales no cumplen con la finalidad de contener una posible fuga y/o derrame, según el siguiente detalle: 13004, 5558, 6362, 6403, 6361, 7496, 5975, 8005, 6437, 5352 y 13012.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### VI.1 Si correspondía declarar responsabilidad de GMP por no adoptar las medidas de prevención para evitar el impacto negativo en diecisiete (17) zonas cercanas a los pozos del Lote III, comprendidas por los pozos N°: 5039, 5121, 4621, 4758, 6404, 4702, 6391, 5975, 6143, 5030, 5809, 4675, 4449, 5261, 4292, 13012, 5352; en tanto que se encontró áreas impactadas con hidrocarburos

#### Respecto de las obligaciones ambientales contenidas en la normativa vigente

27. A fin de determinar si existió responsabilidad administrativa por parte del administrado por la comisión del hecho imputado, 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 el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA.
28. 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 vida<sup>44</sup>. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

#### **Artículo VI.- Del principio de prevención**

<sup>44</sup> 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).

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.

29. 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)<sup>45</sup> 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 generado<sup>46</sup>.
30. 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 aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

31. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto “impacto ambiental negativo” será analizado en considerandos posteriores.



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).

32. 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)

33. 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.
34. 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 negativo<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> 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,

35. De acuerdo con ello, a efectos de verificar el cumplimiento de la mencionada disposición, esta sala procederá, a continuación, a analizar si, al momento de la Supervisión Regular 2015, GMP efectuó las medidas de prevención, con el fin de evitar el impacto ambiental negativo del derrame.

Sobre los hechos detectados en la Supervisión Regular 2015

36. Conforme con el Informe de Supervisión, respecto de los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2015, la DS señaló lo descrito a continuación:

| <b>Hallazgo 1:</b><br>Durante la supervisión ambiental de campo, se observó suelos impregnados con hidrocarburos en diferentes cercanas a los pozos petroleros del Lote III. En el cuadro adjunto se detallan: el pozo, distancia aproximada al pozo, área estimada en campo. Siendo el área total identificada en campo de 9,991 m <sup>2</sup> aproximadamente. |      |                                  |  | <b>Sustento:</b><br>Ver Acta de Supervisión del Anexo I.<br>Fotos: |         |                           |
|---|------|----------------------------------|--|--|---------|---------------------------|
| N°  | Pozo | Distancia aproximada al pozo (m) | Área estimada en campo (m <sup>2</sup> ) | Coordenadas UTM (WGS 84)   |         | Observación               |
|   |      |                                  |  | Este   | Norte   |                           |
| 1   | 5039 | 50                               | 20                                       | 486066   | 9463044 | Se tomó muestra de suelo. |
| 2   | 5121 | 5                                | 3  | 483979   | 9462873 | Se tomó muestra de suelo. |
| 3   | 4621 | 20                               | 60                                       | 483805   | 9461572 | Se tomó muestra de suelo. |
| 4   | 6404 | 2                                | 300                                      | 484793   | 9461726 | Se tomó muestra de suelo. |
| 5   | 4703 | 50                               | 500                                      | 484400   | 9461265 |                           |
| 6   | 6391 | 20                               | 60                                       | 484577   | 9461270 | Se tomó muestra de suelo. |
| 7   | 5975 | 50                               | 500                                      | 484031   | 9460357 | Se tomó muestra de suelo. |
| 8   | 4702 | 100                              | 400                                      | 483948   | 9461233 | Se tomó muestra de suelo. |
| 9   | 6437 | 40                               | 1500                                     | 483743   | 9461300 |                           |
|   |      |                                  |  | 484297   | 9463227 |                           |
|   |      |                                  |  | 484323   | 9463228 |                           |
|   |      |                                  |  | 484265   | 9463187 |                           |
| 10  | 5352 | 60                               | 300                                      | 484286   | 9463217 |                           |
|   |      |                                  |  | 484073   | 9463356 |                           |
|   |      |                                  |  | 484088   | 9463339 |                           |
|   |      |                                  |  | 484087   | 9463330 |                           |
| 11  | 4449 | 30                               | 500                                      | 484085   | 9463323 |                           |
|   |      |                                  |  | 484074   | 9463302 |                           |
|   |      |                                  |  | 484069   | 9463296 |                           |
|   |      |                                  |  | 484063   | 9463298 |                           |

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, N° 077-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de febrero de 2019, entre otras.

|    |                 |          |     |        |         |                           |
|----|-----------------|----------|-----|--------|---------|---------------------------|
|    |                 |          |     | 484052 | 9463300 |                           |
|    |                 |          |     | 484036 | 9463307 |                           |
|    |                 |          |     | 484032 | 9463308 |                           |
| 12 | 5261            | 20 a 50  | 400 | 483936 | 9463606 |                           |
|    |                 |          |     | 483941 | 9463567 |                           |
|    |                 |          |     | 483921 | 9463560 |                           |
| 13 | 4292            | 20 a 120 | 300 | 484153 | 9464190 |                           |
|    |                 |          |     | 484163 | 9464198 |                           |
|    |                 |          |     | 484170 | 9464210 |                           |
|    |                 |          |     | 484183 | 9464162 |                           |
|    |                 |          |     | 484153 | 9464119 |                           |
|    |                 |          |     | 484197 | 9464494 |                           |
|    |                 |          |     | 484203 | 9464499 |                           |
|    |                 |          |     | 484210 | 9464506 |                           |
|    |                 |          |     | 484211 | 9464510 |                           |
| 14 | 6444            | 20 a 80  | 600 | 484213 | 9464497 |                           |
|    |                 |          |     | 484201 | 9464485 |                           |
|    |                 |          |     | 484168 | 9464478 |                           |
|    |                 |          |     | 484112 | 9464470 |                           |
|    |                 |          |     | 484145 | 9464443 |                           |
| 15 | 13012           | 50       | 500 | 483523 | 9465044 | Se tomó muestra de suelo. |
| 16 | 6211            | 20 a 70  | 700 | 481114 | 9483667 |                           |
|    |                 |          |     | 481127 | 9483660 |                           |
|    |                 |          |     | 481135 | 9483667 |                           |
|    |                 |          |     | 481134 | 9483687 |                           |
|    |                 |          |     | 481131 | 9483691 |                           |
|    |                 |          |     | 481121 | 9483696 |                           |
|    |                 |          |     | 481109 | 9483687 |                           |
|    |                 |          |     | 481110 | 9483669 |                           |
| 17 | 6143            | 30       | 600 | 481299 | 9483400 |                           |
|    |                 |          |     | 481267 | 9483403 |                           |
|    |                 |          |     | 481292 | 9483452 |                           |
|    |                 |          |     | 481308 | 9483396 |                           |
| 18 | 5030            | 20       | 100 | 481583 | 9482916 |                           |
| 19 | 5809            | 20       | 50  | 481857 | 9483009 |                           |
| 20 | 4675            | 10       | 50  | 482671 | 9483719 |                           |
| 21 | 2035            | 10       | 35  | 485445 | 9484176 |                           |
|    |                 |          |     | 485445 | 9484192 |                           |
| 22 | 2027            | 20       | 30  | 485606 | 9484612 |                           |
| 23 | 2069            | 10       | 30  | 485886 | 9484628 |                           |
| 24 | 2162            | 20       | 35  | 485175 | 9484596 |                           |
| 25 | 6389            | 20       | 600 | 482947 | 9463895 | Se tomó muestra de suelo. |
| 26 | 4807            | 10       | 9   | 481515 | 9463561 |                           |
| 27 | 13016           | 30       | 500 | 482530 | 9465738 | Se tomó muestra de suelo. |
| 28 | 5942            | 70       | 9   | 482530 | 6765738 | Se tomó muestra de suelo. |
| 29 | 5546            | 60       | 600 | 482625 | 9464754 | Se tomó muestra de suelo. |
| 30 | 5883            | 70       | 100 | 482625 | 9464754 | Se tomó muestra de suelo. |
| 31 | Poza Lodos N° 1 | -        | 600 | 484452 | 9467791 | Se tomó muestra de suelo. |

(...)  
ANÁLISIS TÉCNICO

(...) Durante la supervisión de campo se encontraron treinta y uno (31) zonas afectadas por hidrocarburo, los mismos, que estaban ubicados en áreas cercanas a los pozos, tal como se muestra en el cuadro precedente. Estas zonas afectadas por hidrocarburos pertenecerían a los lugares donde habrían funcionado las pozas para confinamiento de lodos de perforación (acorde con lo manifestado por el administrado). Sin embargo, de lo observado en campo, podríamos manifestar que las referidas pozas no solamente almacenaban lodo de perforación, sino que, además, estas pozas recibían el lodo contaminado con hidrocarburo que se generaban durante la perforación, completación y las pruebas del pozo.

En ese sentido, el administrado habría incumplido lo señalado en la pág. 6, del Capítulo VI del PMA del EIA Integral Perforación de Pozos, Facilidades de Producción Sísmica en las Zonas "B" y "C" del Lote III, el mismo que a la letra dice (...) se ha considerado realizar una poza de desechos para confinamiento del lodo, en la misma locación donde se ha realizado la perforación" (...). Por lo tanto, es evidente que las referidas pozas de desechos para confinamiento de lodo, no solamente recibían el lodo de perforación, sino que además, el lodo contaminado con hidrocarburo que siempre se genera durante la perforación de un pozo cuando se perfora (atravesada) la formación productora de crudo. (...)

37. Del mismo modo, en la Resolución Subdirectorial N° 581-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 9 de marzo de 2018, la SFEM tuvo en consideración lo detectado durante la Supervisión Regular 2015 para el inicio del procedimiento administrativo sancionador, en tanto indicó en el correspondiente pie de página a la conducta imputada, lo siguiente:

De acuerdo al Informe de Supervisión, GMP no instaló "(...) una poza de desechos de confinamiento para el confinamiento del lodo, en la misma locación donde se realizó la perforación (...)", de acuerdo a lo establecido en la página 6, capítulo VI del Plan de Manejo Ambiental del EIA Integral Perforación de Pozos, Facilidades de Producción Sísmica en la zona "B" y "C" del Lote III. La Dirección de Supervisión precisa que "(...) Estas zonas afectadas por hidrocarburos pertenecerían a los lugares donde habrían funcionado las pozas para confinamiento de lodos de perforación (acorde con lo manifestado por el administrado). Sin embargo, de lo observado en campo, podríamos manifestar que las referidas pozas no solamente almacenaban lodo de perforación, sino que además, estas pozas recibían el lodo contaminado con hidrocarburo que se generaba durante la perforación, completación y las pruebas del pozo" Página 36 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante en el folio 21 del Expediente.

A continuación, se detallan las 23 zonas cercanas a los pozos en el que se dio el impacto de hidrocarburos sobre el suelo. Asimismo, indicar que el hecho imputado se encuentra identificado como el hallazgo N° 1 del Informe de Supervisión N° 468-2015-OEFA/DS-HID, ubicado en las páginas 34, 35 y 36 del referido Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante en el folio 21 del Expediente. Dicha conducta infractora se sustentó en las fotografías obrantes en el referido Informe de Supervisión

Cuadro N° 3 Áreas de suelo impregnado con hidrocarburos

| N° | Pozo               | Distancia aproximada al pozo (m) | Área estimada en campo (m²) | Coordenadas UTM (WGS 84) |         |
|----|--------------------|----------------------------------|-----------------------------|--------------------------|---------|
|    |                    |                                  |                             | Este                     | Norte   |
| 1  | 5039               | 50                               | 20                          | 486066                   | 9463044 |
| 2  | 5121               | 5                                | 3                           | 483979                   | 9462873 |
| 3  | 4621               | 20                               | 60                          | 483805                   | 9461572 |
| 4  | 4758 <sup>48</sup> | 30                               | 4                           | 484168                   | 9481589 |
| 5  | 6404               | 2                                | 300                         | 484793                   | 9461726 |

<sup>48</sup> De la revisión del Cuadro contenido en el Informe de Supervisión, no se advierte la presencia de este pozo en el Hallazgo N° 1.

| N° | Pozo               | Distancia aproximada al pozo (m) | Área estimada en campo (m <sup>2</sup> ) | Coordenadas UTM (WGS 84) |         |
|----|--------------------|----------------------------------|--|--------------------------|---------|
|    |                    |                                  |  | Este                     | Norte   |
| 6  | 4702 <sup>49</sup> | 50                               | 500                                      | 484400                   | 9461265 |
| 7  | 6391               | 20                               | 60                                       | 484577                   | 9461270 |
| 8  | 5975               | 50                               | 500                                      | 484031                   | 9460357 |
| 9  | 6143 <sup>50</sup> | 100                              | 400                                      | 483948                   | 9461233 |
| 10 | 5352               | 60                               | 300                                      | 484297                   | 9463227 |
|    |                    |                                  |  | 484323                   | 9463228 |
|    |                    |                                  |  | 484265                   | 9463187 |
|    |                    |                                  |  | 484286                   | 9463217 |
| 11 | 4449               | 30                               | 500                                      | 484073                   | 9463356 |
| 12 | 5261               | 20 a 50                          | 400                                      | 483936                   | 9463606 |
| 13 | 4292               | 20 a 120                         | 300                                      | 484153                   | 9464190 |
| 14 | 1301 <sup>51</sup> | 50                               | 500                                      | 483523                   | 9465044 |
| 15 | 5030               | 20                               | 100                                      | 481583                   | 9482916 |
| 16 | 5809               | 20                               | 50                                       | 481857                   | 9483009 |
| 17 | 4675               | 10                               | 50                                       | 482671                   | 9483719 |

38. Posteriormente, la DFAI indicó lo siguiente, para el análisis de la conducta infractora N° 1, en la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI:

22. En ese sentido, considerando que, los suelos impregnados con hidrocarburos detectados son consecuencia de fugas de hidrocarburos que no fueron evitadas en su momento debido a la falta de mantenimiento y/o procedimientos inadecuados durante su manejo, acciones u omisiones que se constituyen en medidas preventivas que GMP debió adoptar con la finalidad de evitar impactos ambientales negativos. Asimismo, se debe indicar que, si bien la Dirección de Supervisión señaló que algunas zonas afectadas por hidrocarburos pertenecerían a lugares donde habrían funcionado las pozas de confinamiento de lodos de perforación (acorde a lo manifestado por el administrado); no obstante, también indicó que el lodo de perforación [sic] estas pozas recibían el lodo contaminado con hidrocarburo que se generaban durante la perforación, completación y las pruebas de pozos.

(...)

38. (...) existe la posibilidad que durante las operaciones de producción de GMP ocurran fugas o derrames de fluidos de hidrocarburos asociadas a la falta de mantenimiento y/o procedimientos inadecuados en la extracción de los fluidos, que deben ser minimizados mediante la implementación de medidas de prevención preestablecidas por el administrado en su instrumento de gestión ambiental y/u otras necesarias con la finalidad de preservar la calidad del ambiente, que deben ser acreditadas por el administrado.

39. Asimismo, de acuerdo con el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote III, aprobado por Resolución Directoral N° 297-96-EM/DGH del 14 de agosto de 1996, el administrado se comprometió a someter sus instalaciones a programas regulares de mantenimiento.

40. En tal sentido, el administrado se encontraba en la obligación de contar con un programa de mantenimiento preventivo de los equipos y sistemas de

<sup>49</sup> De la revisión del Cuadro contenido en el Informe de Supervisión, se advierte que el pozo correspondiente es el 4703.

<sup>50</sup> De la revisión del cuadro contenido en el Informe de Supervisión, se advierte que el pozo correspondiente es el 4702.

<sup>51</sup> De la revisión del Cuadro contenido en el Informe de Supervisión, se advierte que el pozo correspondiente es el 13012.

bombeo y transferencia en sus instalaciones.

41. En este punto, corresponde precisar que es el administrado quien tiene la obligación de acreditar si adoptó las referidas medidas de prevención; en tanto es este último quien se encuentra en mejor posición que el OEFA para acreditar que cumplió con la obligación a su cargo y adoptó las medidas de prevención correspondientes, todo ello conforme a los principios de facilidad y disponibilidad probatoria.
39. Sobre la base de lo señalado en los considerandos previos, la DFAI concluyó que GMP no adoptó las medidas de prevención para evitar el impacto negativo en diecisiete (17) zonas cercanas a los pozos del Lote III, comprendidas por los pozos N°: 5039, 5121, 4621, 4758, 6404, 4702, 6391, 5975, 6143, 5030, 5809, 4675, 4449, 5261, 4292, 13012, 5352; en tanto que se encontró áreas impactadas con hidrocarburos.
40. Ahora bien, de manera previa al análisis de los argumentos del administrado, esta sala considera pertinente evaluar si los medios probatorios que sustentaron la determinación de responsabilidad por parte de la autoridad decisora generan certeza respecto al incumplimiento de la obligación de GMP referida a la falta de adopción de medidas de prevención.
41. Sobre el particular, resulta importante indicar que el administrado, conforme a lo indicado en el Informe de Supervisión, inició operaciones en el Lote III el 5 de abril de 2015. En esa línea, la Supervisión Regular 2015 tuvo acontecimiento desde el 6 al 11 de abril del mismo año anteriormente precisado.
42. Ahora bien, conforme a lo señalado en el considerando 36 de la presente resolución, el cual hace referencia al hallazgo N° 1 del Informe de Supervisión relacionado a la conducta infractora N° 1, se puede advertir que la DS precisó expresamente que las zonas afectadas corresponderían a pozos de confinamiento de lodos generados durante la perforación, completación y pruebas del pozo, conforme al siguiente detalle:
- Estas zonas afectadas por hidrocarburos pertenecerían a los lugares donde habrían funcionado las pozas para confinamiento de lodos de perforación (acorde con lo manifestado por el administrado). Sin embargo, de lo observado en campo, podríamos manifestar que las referidas pozas no solamente almacenaban lodo de perforación, sino que, además, estas pozas recibían el lodo contaminado con hidrocarburo que se generaban durante la perforación, completación y las pruebas del pozo.
- (Subrayado agregado)
43. Sin embargo, en la determinación de responsabilidad del administrado, conforme a lo señalado en el considerando 38 de la presente resolución, la primera instancia señaló que los suelos impregnados con hidrocarburos corresponden a fugas que no fueron evitadas en su momento por GMP, a pesar de haber reconocido, conforme a la DS, que el lodo contaminado con hidrocarburo de las zonas afectadas correspondía a lugares donde habría funcionado pozas de confinamiento de lodos de perforación que recibían lodo contaminado con hidrocarburo que se generaba durante la perforación, completación y pruebas de

pozo.

44. En esa misma línea, posteriormente, indicó que GMP se encontraba ejecutando operaciones de producción —siendo que en dichas operaciones podrían ocurrir derrames o fugas de fluidos—, lo cual también fue advertido por la DS en el Informe de Supervisión.
45. Con ello en cuenta, debe indicarse que de los medios probatorios no existe certeza respecto a que GMP pudo haber adoptado medidas de prevención correspondientes, pues, en el Informe de Supervisión la DS precisa que las zonas con hidrocarburo impregnado corresponden a lugares donde habrían funcionado pozos de confinamiento de lodos de perforación que recibían lodo contaminado con hidrocarburo que se generaba durante la perforación, completación y pruebas de pozo, mientras que, en la determinación de responsabilidad, la primera instancia considera que GMP debió haber realizado acciones de prevención durante la ejecución de acciones de producción, con lo cual no es posible determinar que el mismo ha incurrido en la conducta infractora materia de evaluación.
46. En ese sentido, cabe resaltar el principio de verdad material contenido en el numeral 1.11<sup>52</sup> del artículo IV del TUO de la LPAG, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, para lo cual es su deber sustentarlos a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho.
47. Lo señalado resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>53</sup>. Por consiguiente, de acuerdo con las disposiciones citadas, se advierte que el principio de presunción de licitud, solo podrá ser desvirtuado en caso la autoridad administrativa —en aplicación de los principios de verdad material y presunción de veracidad— decida adoptar los medios probatorios autorizados por ley (aun cuando

52

**TUO DE LA LPAG.**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

1.11. **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.

53

**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:

(...)

9. **Presunción de licitud.**- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

no hayan sido propuestos por los administrados) y ordene en su caso la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias para la adopción final del caso, generando con ello la convicción suficiente para acreditar el incumplimiento de la obligación por parte del administrado.

48. En ese sentido, debe tenerse en consideración lo señalado por Morón Urbina<sup>54</sup> al respecto:

A no ser sancionado sino en virtud de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad del administrado y siempre que hayan sido obtenidas legítimamente. **Un administrado no puede ser sancionado sobre la base de una inferencia, de una sospecha (...) por más razonable o lógica que pueda ser el planteamiento mental seguido por la autoridad.** Adicionalmente, las pruebas de cargo que fundamentan la decisión administrativa deben haber sido obtenidas legítimamente y con las garantías del control y contradicción por parte del administrado, antes de adoptarse la decisión administrativa. (Énfasis agregado)

49. Así, a criterio de esta sala, al no existir certeza de que el administrado pudo haber adoptado las medidas de prevención correspondientes en los suelos impregnados con hidrocarburos, corresponde revocar la resolución apelada y archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.

50. En consecuencia y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>55</sup>, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios realizada por la primera instancia, corresponde revocar la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

51. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos presentados por el administrado en el presente procedimiento administrativo sancionador.

52. Sin perjuicio de lo antes señalado, este colegiado considera que es menester precisar que, si bien en el presente procedimiento administrativo sancionador no se advierte certeza de que el administrado pudo haber adoptado las medidas de prevención correspondientes en los suelos impregnados con hidrocarburos, debe

<sup>54</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo II, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 441.

<sup>55</sup> TUO DE LA LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)



reiterarse que el administrado se encuentra obligado al cumplimiento de lo establecido en el RPAAH y la LGS. Siendo ello así, el administrado se encuentra obligado a 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.

**VI.2 Si correspondía declarar responsabilidad de GMP por realizar un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra empetrolada) en tanto que se encontraron con dichos residuos dispuestos sobre el suelo, a granel y en terreno abierto**

53. De manera previa, debe señalarse que en el artículo 55° del RPAAH se establece que los residuos sólidos generados en cualquiera de las actividades de hidrocarburos deben ser manejados de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **LGRS**) y en el RLGRS. Siendo ello así, corresponde precisar que ambos instrumentos normativos tienen por objeto asegurar que la gestión y el manejo de los residuos sólidos se realice de manera adecuada, a fin de prevenir riesgos ambientales y proteger la salud y el bienestar de los seres humanos<sup>56</sup>.
54. Complementariamente a ello, en el artículo 10° del RLGRS se establece que los generadores de residuos están obligados a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.
55. En esa línea, se debe señalar que en el artículo 25° del RLGRS<sup>57</sup>, se establece

<sup>56</sup> LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El peruano el 21 de julio de 2000.  
**Artículo 1°.- Objeto**

La presente Ley establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana.

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 1°.- Objetivo**

El presente dispositivo reglamenta la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, a fin de asegurar que la gestión y el manejo de los residuos sólidos sean apropiados para prevenir riesgos sanitarios, proteger y promover la calidad ambiental, la salud y el bienestar de la persona humana.

<sup>57</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 25.- Obligaciones del generador**

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

1. Presentar una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos a la autoridad competente de su sector, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 114 del Reglamento;
2. Caracterizar los residuos que generen según las pautas indicadas en el Reglamento y en las normas técnicas que se emitan para este fin;
3. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos;
4. Presentar Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos a la autoridad competente de su sector de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 del Reglamento;
5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste;
6. Ante una situación de emergencia, proceder de acuerdo a lo señalado en el artículo 36 del Reglamento;

que es obligación del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal, entre otros, de caracterizar los residuos que generen según las pautas indicadas en el Reglamento y en las normas técnicas que se emitan para este fin; manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos; así como, almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos sólidos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, en esa línea deben cumplir con lo previsto en la LGRS, el RLGRS y normas específicas correspondientes.

56. Asimismo, en el artículo 38° del RLGRS se recoge diversas disposiciones referidas al acondicionamiento de residuos sólidos, conforme al siguiente detalle:

**Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos**

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. (...)

57. En esa línea, en el artículo 39° del RLGRS se ha previsto determinadas consideraciones que deben ser cumplidas por el generador de residuos sólidos, en cuanto al almacenamiento de sus residuos peligrosos, conforme a lo siguiente:

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;

58. De la norma antes citada, se advierte –entre otros– la prohibición por parte del generador de residuos sólidos peligrosos de almacenarlos en terrenos abiertos y a granel sin su correspondiente contenedor hasta su disposición final<sup>58</sup>.

59. Asimismo, conforme ha señalado este tribunal en pronunciamientos anteriores<sup>59</sup>, el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, esto es, en un lugar que cumpla con las características que garanticen dicho almacenamiento; ello de conformidad con lo señalado en los artículos 40° y 41° del RLGRS<sup>60</sup>, donde se ha regulado de

7. Brindar las facilidades necesarias para que la Autoridad de Salud y las Autoridades Sectoriales Competentes puedan cumplir con las funciones establecidas en la Ley y en el presente Reglamento.

8. Cumplir con los otros requerimientos previstos en el Reglamento y otras disposiciones emitidas al amparo de éste; y

<sup>58</sup> DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Décima Disposición Complementaria

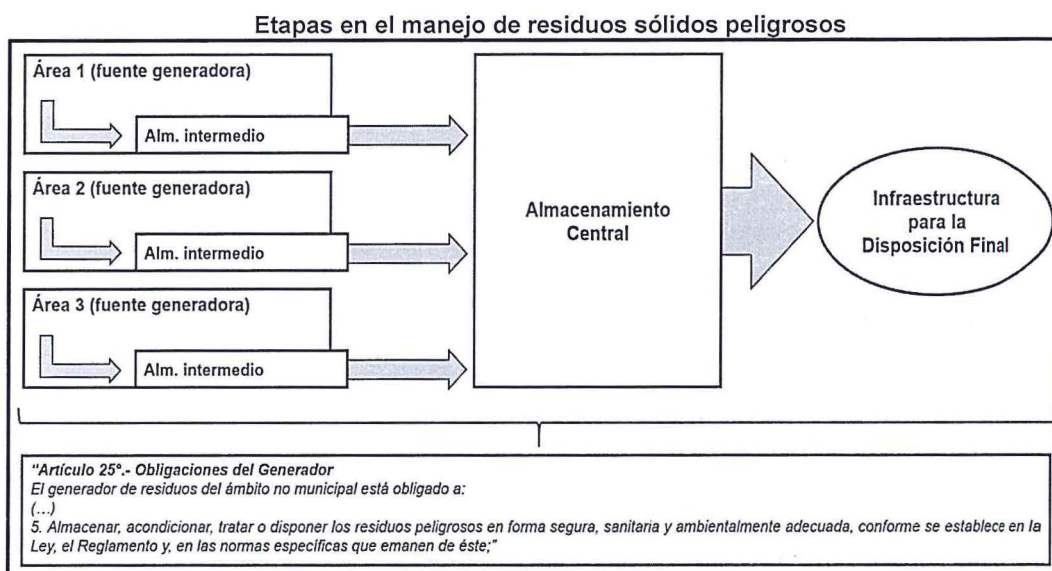
2. Almacenamiento: Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

<sup>59</sup> Conforme se observa en la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015 y en la Resolución N° 057-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 7 de marzo de 2018.

<sup>60</sup> DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

manera detallada las características de las instalaciones que recibirán los residuos sólidos hasta trasladarlos a su disposición final, conforme se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: Norma Técnica Peruana 900.058 "GESTIÓN AMBIENTAL. Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos"  
 (<<http://www.snp.org.pe/media/nada/Residuos-solidos/NTP-900.058.2005.pdf>>).

Elaboración: TFA

60. De acuerdo con ello, a efectos de verificar el cumplimiento de la mencionada disposición, esta sala procederá, a continuación, a analizar si, al momento de la Supervisión Regular 2015, GMP cumplió con la normativa relacionada al almacenamiento de sus residuos peligrosos.

Sobre los hechos detectados en la Supervisión Regular 2015

61. Conforme con el Informe de Supervisión, respecto de los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2015, la DS señaló lo descrito a continuación:

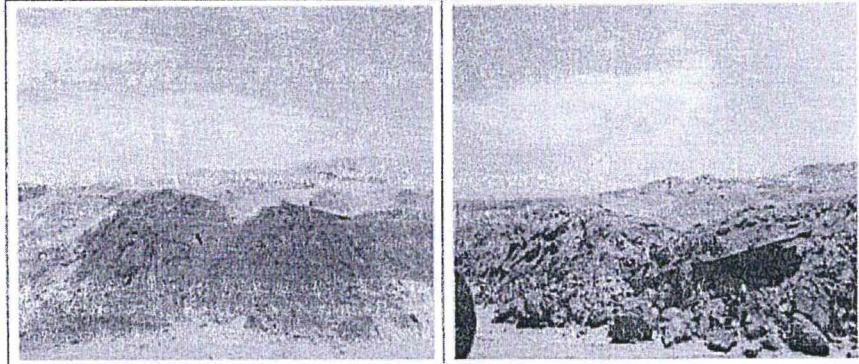
|   |   |
|---|---|
| <p><b>Hallazgo 5:</b><br/>         Durante la visita de supervisión al centro de almacenamiento de tierra empetrolada se encontraba sobre el suelo natural.</p> | <p><b>Sustento:</b><br/>         Ver Acta de Supervisión del Anexo I.</p> |
| <p>Durante la visita de supervisión al centro de almacenamiento de tierra empetrolada se verificó lo siguiente:</p>   |   |

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. (...)

**Artículo 41°.- Almacenamiento en las unidades productivas**

El almacenamiento en las unidades productivas, denominado almacenamiento intermedio, podrá realizarse mediante el uso de un contenedor seguro y sanitario; el cual deberá estar ubicado en las unidades donde se generan los residuos peligrosos, en un área apropiada, de donde serán removidos hacia el almacenamiento central. Este almacenamiento, debe cumplir con los aspectos indicados en el artículo anterior, según corresponda.

1. Que todo el perímetro del centro de almacenamiento de tierra empetrolada se encuentra protegido con un cerco metálico.
2. Que toda la tierra empetrolada se encuentra en contacto directo con el suelo natural, es decir el suelo del centro de almacenamiento no se encuentra impermeabilizada.



Centro de almacenamiento de tierras empetroladas en contacto directo con el suelo natural.

Otra vista del centro de almacenamiento de tierras empetroladas en contacto directo con el suelo natural.

#### I. ANÁLISIS TÉCNICO

Declaración del Manejo de Residuos Sólidos 2010 y Plan de Manejo de Residuos Sólidos Año 2011. Plan de Contingencias para Manejo de Residuos Lote III —Talara—Perú.

“Tierras Empetroladas: Provenientes de la limpieza de las plataformas o áreas impactadas por fugas en las líneas de flujo o ductos secundarios y/o principales, este residuo se deposita en la poza destinada para tal fin (autorizado por DESA PIURA II). Estos residuos serán tratados naturalmente y recuperados”.

(...)

Durante la supervisión de campo, se observó que GMP cuenta con un espacio de terreno de aproximadamente 3,500 m<sup>2</sup> donde viene almacenando tierra empetrolada con hidrocarburo provenientes de la limpieza de las plataformas o áreas impactadas por fugas en las líneas de flujo o ductos secundarios y/o principales, alcanzando hasta el momento almacenar un volumen aproximado de 6,200 m<sup>3</sup> de la referida tierra, por las características observadas todo este material debería estar comprendido y manejado como residuo peligroso.

Sin embargo, GMP ha venido manteniendo las tierras empetroladas almacenado a granel, un terreno no impermeabilizado, a la intemperie expuesto a las inclemencias del tiempo (lluvia y sol), además, al encontrarse estos residuos en contacto directo con el suelo natural, es probable que el hidrocarburo se esté percolando (infiltrando) sobre el terreno al cual está expuesto, produciendo una afectación directa sobre el suelo natural, afectando los microorganismos e invertebrados (Biodiversidad oculta) que se encontrarían presentes en esta zona.

62. Sobre la base de ello, la DFAI concluyó que GMP realizó un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra empetrolada) en tanto que se encontraron con dichos residuos dispuestos sobre el suelo, a granel y en terreno abierto.
63. Ahora bien, de manera previa al análisis de los argumentos del administrado, esta sala considera pertinente evaluar si los medios probatorios que sustentaron la determinación de responsabilidad por parte de la autoridad decisora generan certeza respecto al incumplimiento de la obligación de GMP referida a la falta de adopción de medidas de prevención.
64. Así, resulta importante indicar que el administrado, conforme a lo indicado en el Informe de Supervisión, inició operaciones en el Lote III el 5 de abril de 2015; siendo que, la Supervisión Regular 2015 tuvo acontecimiento desde el 6 al 11 de abril del mismo año anteriormente precisado.

65. De la revisión del sustento de la imputación contenido en el Informe de Supervisión, se aprecia que GMP cuenta con un espacio de terreno de aproximadamente 3,500 m<sup>2</sup> donde almacenaba tierra empetrolada con hidrocarburo provenientes de la limpieza de las plataformas o áreas impactadas por fugas en las líneas de flujo o ductos secundarios y/o principales, los cuales alcanzaban, hasta el momento de la Supervisión Regular 2015, almacenar un volumen aproximado de 6,200 m<sup>3</sup> de la referida tierra.
66. Sobre el particular, es oportuno enfatizar que, la Autoridad de Supervisión, señaló que las tierras detectadas se encontraban relacionadas a la limpieza de las plataformas o áreas impactadas por fugas en las líneas de flujo o ductos secundarios y/o principales, conforme al Informe de Supervisión.
67. Ahora bien, es menester indicar que, de los medios probatorios que se advierten en el expediente y considerando que el administrado inició operaciones un día antes de la Supervisión Regular 2015, si bien el administrado operaba el Lote III, cabe indicar que no fueron precisadas las acciones de limpieza o los siniestros ocurridos que pudieron haber sido generados durante la etapa de operación de GMP, máxime cuando el volumen aproximado detectado fue de 6,200 m<sup>3</sup>.
68. En ese sentido, cabe resaltar el principio de verdad material contenido en el numeral 1.11<sup>61</sup> del artículo IV del TUO de la LPAG, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, para lo cual es su deber sustentarlos a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho.
69. Lo señalado resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>62</sup>. Por consiguiente, de acuerdo con las disposiciones citadas, se advierte que el principio de presunción de licitud, solo podrá ser desvirtuado en caso la autoridad administrativa –en aplicación de los principios de verdad material y presunción de

61

**TUO DE LA LPAG.**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

1.11. 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.

62

**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:

(...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

veracidad– decida adoptar los medios probatorios autorizados por ley (aun cuando no hayan sido propuestos por los administrados) y ordene en su caso la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias para la adopción final del caso, generando con ello la convicción suficiente para acreditar el incumplimiento de la obligación por parte del administrado.

70. En ese sentido, debe tenerse en consideración lo señalado por Morón Urbina<sup>63</sup> al respecto:

A no ser sancionado sino en virtud de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad del administrado y siempre que hayan sido obtenidas legítimamente. **Un administrado no puede ser sancionado sobre la base de una inferencia, de una sospecha (...) por más razonable o lógica que pueda ser el planteamiento mental seguido por la autoridad.** Adicionalmente, las pruebas de cargo que fundamentan la decisión administrativa deben haber sido obtenidas legítimamente y con las garantías del control y contradicción por parte del administrado, antes de adoptarse la decisión administrativa. (Énfasis agregado)

71. Así, a criterio de esta sala al no existir certeza de que el administrado pudo haber almacenado los residuos sólidos peligrosos en el área detectada, corresponde revocar la resolución apelada y archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.
72. En consecuencia y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUP de la LPAG<sup>64</sup>, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios realizada por la primera instancia, corresponde revocar la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
73. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos presentados por el administrado en el presente procedimiento administrativo sancionador.
74. Sin perjuicio de lo antes señalado, este colegiado considera que es menester precisar que, si bien en el presente procedimiento administrativo sancionador no se advierte certeza de la conducta infractora, debe reiterarse que el administrado

<sup>63</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo II, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 441

<sup>64</sup> TUP DE LA LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

se encuentra obligado al cumplimiento de lo establecido en el RPAAH y de la LGRS, así como el RLGRS. Siendo ello así, el administrado se encuentra obligado a asegurar que la gestión y el manejo de los residuos sólidos se realice de manera adecuada, a fin de prevenir riesgos ambientales y proteger la salud y el bienestar de los seres humanos.

**VI.3 Si correspondía declarar responsabilidad de GMP por no implementar un sistema de contención (cantinas y/o celler) en los siguientes treinta y ocho (38) pozos productores del Lote III: 8014, 8007, 8008, 4637, 6207, 4636, 4714, 5242, 4926, 4804, 4912, 4569, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043, 1932, 2035, 1931, 2027, 1967, 2069, 2210<sup>a</sup>, 2310, 2326, 2143, 2162, 2201, 2567, 4292 y 8012. Además, cuenta con once (11) pozos con sistemas de contención (cantinas) en mal estado, las cuales no cumplen con la finalidad de contener una posible fuga y/o derrame, según el siguiente detalle: 13004, 5558, 6362, 6403, 6361, 7496, 5975, 8005, 6437, 5352 y 13012**

75. De manera previa al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente a la conducta infractora.

Sobre el marco jurídico

76. Como marco general, se debe señalar que el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, señala lo siguiente:

**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.

77. Dicho principio es concordante con lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar del RPAAH, en el cual se establece que las actividades de hidrocarburos se rigen por el principio de prevención, que se instrumenta a través de la evaluación de los posibles impactos ambientales de las actividades de hidrocarburos, con la finalidad de que se diseñen e implementen acciones tendentes a la eliminación de posibles daños ambientales, en forma adecuada y oportuna.

78. En ese sentido, debe mencionarse que en el artículo 88° del RPAAH –cuyo incumplimiento es imputado al administrado– se prevé lo siguiente:

**Artículo 88.- De los sistemas de contención**

Las plataformas de producción tanto en tierra como en mar, deberán contar con **sistemas de contención, recolección y tratamiento** de fugas y derrames, equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de Hidrocarburos líquidos y con capacidad acorde a los volúmenes manejados.

(Énfasis agregado)

79. Como se puede apreciar, dicho artículo establece como medida de prevención, que para el caso de fugas o derrames, el administrado deberá contar con un sistema de contención similar a los utilizados en los equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos, a fin de evitar impactos negativos en el medio ambiente producto de dichas contingencias, debiendo entenderse como *sistema* el conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno y que pueden funcionar recíprocamente para lograr propósito común<sup>65</sup>.
80. En ese sentido, para efectos de evaluar los alcances del artículo 88° del RPAAH cuando alude a sistemas de contención, recolección y tratamiento, deberá entenderse como entorno, al espacio geográfico donde se ubica la plataforma en tierra o mar y sus elementos.
81. Cabe agregar que este tribunal ha señalado en reiterados pronunciamientos<sup>66</sup>, con relación al sistema de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos<sup>67</sup> –premisa para establecer la obligación ambiental–, que dicho sistema puede incluir una gama amplia de estructuras (las cuales dependerán de distintos factores, como, por ejemplo, del material o del tipo de sustancia química, así como del volumen de la sustancia química a almacenarse, entre otros). No obstante, se ha resaltado también que dichas estructuras deben estar orientadas a contener

<sup>65</sup> CONESA, Vicente. "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental". 4ª Edición. Ediciones Mundi-Prensa. España. Año 2010. ISBN: 978-84-8476-384-0. Pp. 31 y 33.

## 1. EL SISTEMA EMPRESA Y SU ENTORNO MEDIOAMBIENTAL

### 1.1. El concepto del sistema

Definimos un sistema, como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno.

<sup>66</sup> WADSWORTH, Jonathan. "Análisis de sistemas de producción animal - Tomo 1: Las bases conceptuales". Cuadernillo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. Año 1997. ISBN 92-5-304088-2.

## "CAPITULO 3. DEFINICION DE UN SISTEMA (...)

### 3.5. Definición (...)

*"Un sistema es un grupo de componentes que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común. Son capaces de reaccionar juntos al ser estimulados por influencias externas. El sistema no está afectado por sus propios egresos y tiene límites específicos en base de todos los mecanismos de retroalimentación significativos" (Spedding 1979)"* (subrayado agregado)

Consulta realizada el 26 de marzo de 2019.

< <http://www.fao.org/docrep/004/W7451S/W7451S03.htm#ch3> >

<sup>66</sup> Dichos pronunciamientos se encuentran contenidos en la Resolución N° 026-2014-OEFA/SE1 del 25 de julio de 2014, Resolución N° 049-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, Resolución N° 050-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, Resolución N° 059-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de diciembre de 2017, Resolución N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de diciembre de 2017, Resolución 009-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de enero de 2018 y Resolución 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019.

<sup>67</sup> Esta obligación del sistema de contención también está contenida en el artículo 52° del RPAAH:

### Artículo 52.- Manejo y almacenamiento de productos químicos,

El manejo y almacenamiento de productos químicos en general, deberán realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas, protegiéndolos de los factores ambientales, con sistemas de contención para evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas. Se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Hoja de Seguridad de Materiales) de los fabricantes, así como en la normativa general y específica vigente.



cualquier posible derrame que pueda afectar al aire, suelo y las aguas superficiales y subterráneas a fin de evitar la contaminación de dichos componentes ambientales.

82. A mayor abundamiento, sobre los sistemas de contención, es relevante anotar, de manera referencial, lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, **EPA**, por sus siglas en inglés), respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

- (b) Un sistema de contención debe ser diseñado y operado de la siguiente manera:
- (1) "Debajo de los contenedores debe haber una base sin grietas ni huecos, que debe ser lo suficientemente impermeable como para contener pérdidas, derrames y precipitaciones acumuladas hasta que el material reunido sea detectado y retirado.
  - (2) La base debe estar en declive o el sistema de contención debe diseñarse u operarse de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones, a menos que los contenedores estén elevados o protegidos de alguna manera del contacto con los líquidos acumulados. (...)
  - (4) Debe evitarse la escorrentía en el sistema de contención a menos que el sistema de recolección tenga suficiente capacidad de exceso además de lo requerido en el párrafo (b) (3) de esta sección para contener cualquier escorrentía que pudiera ingresar al sistema.
  - (5) Los desechos de derrames o pérdidas y las precipitaciones acumuladas deben quitarse del sumidero o el área de recolección lo más pronto posible, ya que es necesario para evitar el desbordamiento del sistema de recolección<sup>68</sup>.

83. Asimismo, como referencia técnica, las directrices de la Autoridad de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional<sup>69</sup> (traducción libre efectuada por el TFA), la parte principal de un sistema de contención de derrames es el muro de contención (conocida también como dique, presa o *bund*), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo y de esta manera facilitar las

<sup>68</sup> Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América. *Código electrónico de Regulaciones Federales, Sección §264.175: Contención*. Disponible en: [http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264\\_1175&rgn=div8](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264_1175&rgn=div8) (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

Nótese que el texto original en inglés señala:

(b) A containment system must be designed and operated as follows:

- (1) A base must underlie the containers which is free of cracks or gaps and is sufficiently impervious to contain leaks, spills, and accumulated precipitation until the collected material is detected and removed;
- (2) The base must be sloped or the containment system must be otherwise designed and operated to drain and remove liquids resulting from leaks, spills, or precipitation, unless the containers are elevated or are otherwise protected from contact with accumulated liquids; (...)
- (4) Run-on into the containment system must be prevented unless the collection system has sufficient excess capacity in addition to that required in paragraph (b)(3) of this section to contain any run-on which might enter the system; and
- (5) Spilled or leaked waste and accumulated precipitation must be removed from the sump or collection area in as timely a manner as is necessary to prevent overflow of the collection system.

<sup>69</sup> Environment Protection Authority of South Australia.

operaciones de limpieza<sup>70</sup>.

84. Como se advierte, en el diseño y operación de cualquier sistema<sup>71</sup> de contención concurren una serie de medidas que, necesariamente, deben ser implementadas de forma conjunta y relacionadas entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames de sustancias o productos químicos que afecten al medio ambiente.
85. Ahora bien, debe precisarse que este tribunal ha tenido la oportunidad de evaluar en anteriores pronunciamientos<sup>72</sup>, la obligación de contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames que se contempla en el artículo 88° del RPAAH, señalando que ello no implica únicamente la implementación del sistema de contención propiamente dicho, sino también la recolección del hidrocarburo (que el sistema de contención contuvo) y su posterior tratamiento.
86. Sobre el particular, si bien en el RPAAH no se define en qué consiste el sistema de recolección y el sistema de tratamiento de fugas y derrames, para su debida comprensión se debe tomar, de manera referencial, lo previsto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1278, que describen los procedimientos de recolección y tratamiento. Dicho marco conceptual permitirá evaluar las acciones previstas en el artículo 88° del RPAAH de manera conjunta con el sistema de contención.
87. En ese sentido, respecto del sistema de recolección, cabe indicar que es un conjunto organizado de elementos y procedimientos para recoger los fluidos generados por un derrame o fuga y transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado para su posterior tratamiento<sup>73</sup>.
88. Asimismo, con relación al sistema de tratamiento, este constituye un procedimiento para llevar a cabo cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo (fluido generado

<sup>70</sup> Environment Protection Authority. *Liquid Storage. Guidelines. Bunding and Spill Management* (EPA: South Australia, 2012), p. 2.

Disponible en: [http://www.epa.sa.gov.au/files/47717\\_guide\\_bunding.pdf](http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf)

<sup>71</sup> De acuerdo con la Real Academia Española un sistema es:

1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.

2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

Ver: <http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s>

<sup>72</sup> Ver Resolución N° 042-2016-OEFA/TFA-SEE del 3 de junio de 2016, Resolución N° 034-2016-OEFA/TFA-SME del 14 de noviembre de 2016, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de diciembre de 2017, Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de diciembre de 2017, Resolución 009-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de enero de 2018 y Resolución 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019.

<sup>73</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1278. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.**

**"Anexo  
Definiciones (...)**

**Recolección.-** Acción de recoger los residuos para transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado, y luego continuar su posterior manejo, en forma sanitaria, segura y ambientalmente adecuada.

por un derrame o fuga), a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y al ambiente<sup>74</sup>.

89. Es de advertir que los procedimientos indicados no pueden ser analizados desde la mera descripción de las actividades que lo componen, sino que su implementación en una plataforma en tierra o en mar debe entenderse también desde su finalidad.
90. En ese orden de ideas, cabe señalar que la necesidad de contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, encuentra sustento en el principio de prevención, el mismo que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y que tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>75</sup>.
91. Por tanto, tomando en consideración el principio de prevención, la obligación referida a contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, precisamente, tiene como finalidad evitar una afectación al suelo debido al derrame de hidrocarburos, siendo que estos sistemas actúan conjuntamente a través de mecanismos funcionales que operan secuencialmente; iniciándose con la contención del derrame, para luego realizar su recolección y finalmente su tratamiento.

Sobre los principios jurídicos que orientan el procedimiento administrativo sancionador

92. Ahora bien, antes de proceder a analizar el fondo de la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, es pertinente señalar que esta sala considera prioritario establecer si, en el presente procedimiento, se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>76</sup>, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral

<sup>74</sup> DECRETO LEGISLATIVO N° 1278.

"Anexo  
Definiciones (...)

Tratamiento.- Cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo sólido, a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y el ambiente, con el objetivo de prepararlo para su posterior valorización o disposición final.

<sup>75</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

<sup>76</sup> Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2).

2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD<sup>77</sup>. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

93. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se 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 conferidas<sup>78</sup>.
94. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>79</sup>, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
95. En esa línea, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>80</sup>, solo constituyen conductas sancionables

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

<sup>77</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

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

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

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> **TUO DE LA LPAG.**

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

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

<sup>80</sup> **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

**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

administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

96. 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

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)
97. De lo antes expuesto, se desprende que el mandato de tipificación se presenta en dos (2) 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; y,
  - (ii) En un segundo nivel –esto es, en la fase de aplicación de la norma– la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda con lo

---

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.

descrito en la norma.

98. Con relación al primer nivel, la exigencia de “certeza o exhaustividad suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas<sup>81</sup>, tiene como finalidad que, en un caso concreto, al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
99. 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<sup>82</sup>.
100. 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 Yebra<sup>83</sup>, 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.
101. 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 Regular 2015) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
102. Partiendo de lo antes expuesto, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica

<sup>81</sup> Es importante señalar que conforme a Morón (*Óp. cit.*, 2017, p. 12):

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). (Énfasis agregado)

<sup>82</sup> Es importante señalar que según Nieto (2011):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de 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 GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.

<sup>83</sup> MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador— realizó una correcta aplicación de los principios de legalidad y tipicidad; es decir, si el hecho imputado a GMP en el presente caso corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).

103. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos<sup>84</sup>, 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.

#### Sobre la determinación de responsabilidad

104. Ahora bien, el presente procedimiento administrativo sancionador en contra de GMP fue iniciado el 13 de marzo de 2018 mediante la notificación de la Resolución Subdirectorial N° 581-2018-OEFA-DFAI/SFEM, más adelante ampliada en cuanto a la conducta materia de análisis mediante la Resolución Subdirectorial N° 1392-2018-OEFA-DFAI/SFEM, y posteriormente se determinó responsabilidad mediante la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI, en base al hecho detectado en la Supervisión Regular 2015 que generó el incumplimiento del 88° del RPAAH y configuró la infracción prevista en el numeral 3.12.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias.
105. Cabe señalar que, conforme con la Resolución Subdirectorial N° 581-2018-OEFA-DFAI/SFEM, precisó respecto al sustento de la conducta infractora que "(...) se encuentra referida al sistema de contención (cantinas) y no a los otros dos elementos del sistema (recolección y tratamiento), toda vez que, en el Informe de Supervisión no obra evidencia que el supervisor haya evaluado el sistema de recolección y tratamiento, sólo verificó el sistema de contención (...)"
106. En ese sentido, la DFAI determinó responsabilidad del administrado por no implementar un **sistema de contención (cantinas y/o celler)** en los siguientes treinta y ocho (38) pozos productores del Lote III: 8014, 8007, 8008, 4637, 6207, 4636, 4714, 5242, 4926, 4804, 4912, 4569, 5121, 6404, 4717, 6391, 8031, 8001, 6143, 5030, 5809, 4675, 2043, 1932, 2035, 1931, 2027, 1967, 2069, 2210<sup>a</sup>, 2310, 2326, 2143, 2162, 2201, 2567, 4292 y 8012. Además, cuenta con once (11) pozos con sistemas de contención (cantinas) en mal estado, las cuales no cumplen con la finalidad de contener una posible fuga y/o derrame, según el siguiente detalle: 13004, 5558, 6362, 6403, 6361, 7496, 5975, 8005, 6437, 5352 y 13012.

<sup>84</sup> 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, 121-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 14 de mayo de 2018, entre otros.

107. Ahora bien, es pertinente señalar que, de acuerdo con el criterio establecido por este tribunal respecto al artículo 88° del RPAAH, el cual ha sido desarrollado en los considerandos 76 a 91 de la presente resolución, la obligación referida no implica únicamente la implementación del sistema de contención, sino también la recolección del hidrocarburo y su posterior tratamiento; siendo ello así, corresponde señalar que la conducta infractora debe ser analizada en función a la implementación de los sistemas antes indicados de manera conjunta.
108. De la revisión de la conducta infractora N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, se advierte que el hecho imputado, así como la conducta infractora declarada en la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI se refirió únicamente a la implementación de un sistema de contención de fugas y derrames, siendo que dicha conducta infractora en cuestión, conforme a lo regulado en el artículo 88° del RPAAH, tuvo que encontrarse referida a la implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.
109. Cabe señalar que, si bien en la Supervisión Regular 2015 no se advirtieron los elementos del sistema referidos a la recolección del hidrocarburo y posterior tratamiento del mismo, resulta pertinente indicar que estos sistemas actúan conjuntamente a través de mecanismos funcionales que operan secuencialmente, siendo que debieron ser imputados y analizados de manera conjunta, pues en su conjunto logran una finalidad. Ello no ha ocurrido en el presente procedimiento administrativo sancionador.
110. En esa línea argumentativa, el hecho imputado por la Administración no corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente, siendo que se encontraba limitado únicamente a la implementación del sistema de contención.
111. En este punto, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.
112. A criterio de sala es de la opinión que la Resolución Subdirectoral N° 581-2018-OEFA-DFAI/SFEM, posteriormente ampliada en cuanto a la conducta materia de análisis mediante la Resolución Subdirectoral N° 1392-2018-OEFA-DFAI/SFEM, y la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI, fueron emitidas vulnerando el principio de tipicidad recogidos en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad<sup>85</sup>.
113. Consecuentemente, corresponde a su vez disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, debiéndose devolver los actuados a la DFAI a fin de que en instancia instructoria

<sup>85</sup>

**TUO DE LA LPAG.**

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)



se cumpla con determinar la conducta sancionable, conforme con el principio de tipicidad.

114. En ese sentido, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos referidos a la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución esgrimidos en el recurso de apelación interpuesto por GMP.

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.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI del 28 de diciembre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por la comisión de las conductas infractoras N° 1 y N° 2 detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

**SEGUNDO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 581-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 9 de marzo de 2018, la Resolución Subdirectoral N° 1392-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 11 de mayo de 2018 y la Resolución Directoral N° 3233-2018-OEFA/DFAI del 28 de diciembre de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a Graña y Montero Petrolera 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 VELAUCHAGA**  
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° 161-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 50 (cincuenta) páginas.