



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

RESOLUCIÓN N° 174-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 953-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3368-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 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 siguientes conductas infractoras:*

- (i) *No adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote V, lo cual generó el incumplimiento del artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM y los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Ello, configuró la infracción del numeral (i) del literal c) del artículo 4° y el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.*
- (ii) *No presentar al OEFA la siguiente información solicitada mediante el Acta de Supervisión suscrita el 15 de febrero del 2018:*
- Lista de pozos del Lote V actualizado (activos e inactivos) indicando producción de fluidos, estado, fecha de perforación, coordenadas en el sistema WGS84.*
 - Información sobre las dimensiones, capacidad e impermeabilización de las Pozas de evaporación del Lote V.*

Dicha conducta generó el incumplimiento del artículo 15° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y configuró la infracción contenida en el literal b) del artículo 3° y el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que sancionó a Graña y Montero Petrolera S.A. con una multa ascendente a 2.72 (Dos con 72/100) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por no presentar al OEFA la siguiente información solicitada mediante el Acta de Supervisión suscrita el 15 de febrero del 2018: (i) Lista de pozos del Lote V actualizado (activos e inactivos) indicando producción de fluidos, estado, fecha de perforación, coordenadas en el sistema WGS84 y (ii) Información sobre las dimensiones, capacidad e impermeabilización de las Pozas de evaporación del Lote V.

Por otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, a través de la cual se ordenó la medida correctiva a Graña y Montero Petrolera S.A. referida a acreditar la ejecución de medidas de prevención, en las instalaciones donde se detectó suelos impregnados con hidrocarburos y agua de producción, a efectos de evitar fugas, derrames o liqueos que afecten al componente ambiental suelo.

Finalmente se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que sancionó a Graña y Montero Petrolera S.A. con una multa ascendente a 10.64 (Diez con 64/100) Unidades Impositivas Tributarias, por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote V; en consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.

Lima, 29 de marzo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Graña y Montero Petrolera S.A.¹ (en adelante, **GMP**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote V, ubicado en el distrito de Los Órganos, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote V**).
2. Del 12 al 15 de febrero del 2018, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (en adelante, **DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones del Lote V operado por GMP (en adelante, **Supervisión Regular 2018**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión s/n² (en adelante, **Acta de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión N° 108-2018-OEFA/DSEM-CHID del 6 de abril de 2018³ (en adelante, **Informe de Supervisión**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100153832.

² Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 18.

³ Folios 2 a 18.

3. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectorial N° 2023-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 12 de julio de 2018⁴, 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. Luego de la evaluación de los descargos presentados por GMP⁵, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1904-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de octubre de 2018⁶ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraban probadas las conductas constitutivas de infracción.
5. De manera posterior a la evaluación de los descargos presentados por GMP⁷, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018⁸, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de GMP, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1⁹, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 1.- Detalle de las conductas infractoras

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|---|---|--|
| 1 | GMP no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o | Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹⁰ (en adelante | Numeral (i) del literal c) del artículo 4° y el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a |

⁴ Folios 41 a 44. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de julio de 2018 (folio 45).

⁵ Mediante escrito con registro N° 71161 del 23 de agosto de 2018, el administrado presentó descargos contra la Resolución Subdirectorial N° 2023-2018-OEFA/DFAI/SFEM (folios 46 a 103).

⁶ Folios 105 a 129. Cabe agregar que el referido informe contenía el Informe Técnico N° 862-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 31 de octubre de 2018 y fue debidamente notificado a GMP mediante Carta N° 3523-2018-OEFA/DFAI el 8 de noviembre de 2018 (Folio 130).

⁷ Mediante escrito con registro N° 093286 del 15 de noviembre de 2018, el administrado solicitó la prórroga de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos (folio 131). Con ello en cuenta, el administrado, mediante escrito con registro N° 97262 del 4 de diciembre de 2018, presentó descargos contra el Informe Final de Instrucción (folios 140 a 154).

Cabe agregar que la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, se tuvo en consideración el escrito con registro N° 72581 presentado el 29 de agosto de 2019, que hace referencia al Expediente N° 2648-2017-OEFA/DFSAI-PAS.

⁸ Folios 195 a 216. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 9 de enero de 2019 (folio 217).

⁹ Mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a:

- GMP no presentó al OEFA la siguiente información solicitada mediante el Acta de Supervisión suscrita el 15 de febrero del 2018:
 - (iii) Plan de abandono del Lote V por finalización de contrato.

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

¹⁰ **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.

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|---|--|--|
| | líquidos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote V. | RPAAH) y los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹¹ (en adelante, LGA) | las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹² . |

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.

¹¹ 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.

¹² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

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

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

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

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

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

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|--|--|--|
| 2 | GMP no presentó al OEFA la siguiente información solicitada mediante el Acta de Supervisión suscrita el 15 de febrero del 2018: (i) Lista de pozos del Lote V actualizado (activos e inactivos) indicando | Artículo 15° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental ¹³ (en adelante, Ley del SINEFA). | Literal b) del artículo 3° y el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹⁴ . |

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

¹³ 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 15.- Facultades de fiscalización

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades:

- (...)
- c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:
 - c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales. (...)
 - d. Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función fiscalizadora, guardando confidencialidad exigida por ley respecto de los mismos.

¹⁴ RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 2013.

Artículo 3.- Infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental: (...)

- b) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

| Numeral | Infracción Base | Normativa Referencial | Calificación de la gravedad de la infracción | Sanción no monetaria | Sanción monetaria |
|---------|---|---|--|----------------------|-------------------|
| 1 | Obligaciones referidas a la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental | | | | |
| 1.2 | No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido. | Artículos 18° y 19° y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículos 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General y Artículo 15° de la Ley del SINEFA. | LEVE | Amonestación | Hasta 100 UIT |

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|---|------------------|--------------------|
| | producción de fluidos, estado, fecha de perforación, coordenadas en el sistema WGS84. (ii) Información sobre las dimensiones, capacidad e impermeabilización de las Pozas de evaporación del Lote V. | | |

Fuente: Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI.
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA).

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

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

| N° | Conducta infractora | Medida correctiva | | |
|----|--|---|--|--|
| | | Obligación | Plazo de cumplimiento | Plazo para acreditar el cumplimiento |
| 1 | GMP no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote V. | GMP deberá acreditar la ejecución de medidas de prevención, en las instalaciones donde se detectó suelos impregnados con hidrocarburos y agua de producción, a efectos de evitar fugas, derrames o liqueos que afecten al componente ambiental suelo. | En un plazo no mayor a cuarenta y seis (46) 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, un informe técnico que detalle como mínimo lo siguiente: (i) La ejecución de medidas de prevención a los equipos e instalaciones correspondientes a los Pozos 1587, 6694 y 1909 del Lote V, acompañada con registros fotográficos fechados y georreferenciadas (WGS 84), así como informes de resultados de las medidas realizadas. |

Fuente: Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI
 Elaboración: TFA.

7. La Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre la conducta infractora N° 1

- (i) La DFAI señaló que la DS, conforme con el Informe de Supervisión, durante la Supervisión Regular 2018, detectó, organolépticamente, suelos impregnados con hidrocarburos en el Lote V, las cuales se originaron, debido a fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos durante el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, evidenciando la omisión de adopción

de las medidas de prevención a efectos de evitar impactos negativos en el suelo.

- (ii) En esa línea, la primera instancia precisó que la DSEM realizó la toma de muestra en los tres puntos donde identificó la presencia de hidrocarburos en el suelo, en los cuales se evidencia la presencia de Hidrocarburos Totales en sus Fracciones F2 (C10-C28) y F3(C28-C40) en los puntos muestreados que exceden los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, aprobados por Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM (en adelante, **ECA**) en la categoría de suelo industrial.
- (iii) Con ello en cuenta, la Autoridad Decisora consideró un daño potencial a la fauna, pues la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos en el suelo sin protección, lo cual puede alterar las características físicas y químicas, así como afectar a la fauna que había bajo la superficie del suelo. Adicionalmente, dicha autoridad precisó que consideró un daño potencial a la flora, en tanto que de los registros fotográficos se evidencia especies de flora (arbustos) circundante al área donde se produjo la fuga de hidrocarburo y agua de formación.
- (iv) Asimismo, la DFAI indicó que, en la Resolución Subdirectoral N° 2023-2018-OEFA/DFAI/SFEM, se señaló, a manera referencial, entre otras medidas de prevención, aquellas relacionadas con el mantenimiento preventivo de los accesorios (válvulas, empaques, entre otros) y facilidades (como el sistema de bombeo mecánico) de las instalaciones que impidan el contacto de los hidrocarburos con el suelo en aquellos puntos críticos propuestos a fugas, derrames o liqueos, entre otros.
- (v) Respecto al argumento del administrado referido a que en la Resolución Subdirectoral no se indicó la medida de prevención y que su falta haya generado una vulneración a la garantía del debido procedimiento, principios de legalidad y tipicidad; la primera instancia indicó que en dicha resolución la Autoridad Instructora señaló, de manera enunciativa, las medidas de prevención que pudo haber adoptado GMP, así como los impactos negativos al ambiente que generaron como consecuencia de la fuga, derrame y/o liqueo de hidrocarburos provenientes de los pozos 1587, 6694 y 1909 del Lote V.
- (vi) Respecto a que en otros procedimientos se declaró el archivo del procedimiento en tanto que no se ha establecido la medida de prevención no adoptada en la imputación de cargos¹⁵; la Autoridad Decisora señaló que (i) en la Resolución Directoral N° 1779-2018-OEFA/DFAI/PAS, se precisó que las medidas de prevención identificadas en el instrumento de gestión ambiental del administrado no resultaban exigibles para las áreas con suelos impregnados con hidrocarburos; y, (ii) en la Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante,

¹⁵ El administrado precisó la Resolución Directoral N° 1779-2018-OEFA/DFAI y la Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

TFA) consideró que los hechos objeto de imputación no fueron plenamente al inicio del procedimiento administrativo sancionador. Sobre esta última, la Autoridad Decisora precisó que dicho pronunciamiento no constituye un pronunciamiento administrativo de observancia obligatoria.

- (vii) Respecto a la vulneración de los principios de tipicidad, legalidad y debido procedimiento, la DFAI señaló que (i) la legalidad de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD se ampara en la Ley del SINEFA; (ii) en la Resolución Subdirectoral se consignó un cuadro resumen de las conductas infractoras imputadas a GMP, en el que se observan de forma expresa y detalla los hechos imputados, las normas sustantivas incumplidas y las normas tipificadoras que resultan aplicables, con lo cual no se vulneró el principio de tipicidad; y, (iii) en el trámite del presente procedimiento administrativo sancionador no se ha vulnerado el debido procedimiento.
- (viii) Respecto a que el administrado contaba con las medidas de prevención, la primera instancia señaló que, de la revisión de los documentos presentados por GMP¹⁶, no se evidenció la ejecución de medidas de prevención, en tanto se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en el Lote V.
- (ix) Sobre las acciones de limpieza, remediación y disposición final de las tres (3) áreas impregnadas con hidrocarburos realizadas por el administrado, la Autoridad Decisora señaló que ha quedado acreditado, de la revisión de los medios probatorios, que el administrado realizó la limpieza, remediación y disposición final de las áreas impactadas con hidrocarburos, por lo que dichos argumentos serán analizados para el dictado de una medida correctiva; no obstante, estos no lo eximen de responsabilidad por el incumplimiento.
- (x) Por otro lado, la DFAI indicó que, si bien el administrado ha corregido su conducta¹⁷, no ha presentado información adicional que acredite que se ha realizado el mantenimiento preventivo a los componentes de dichas instalaciones, a efectos de implementar medidas de prevención para eventos futuros, por lo que correspondía ordenar la medida descrita en el Cuadro N° 2.

Sobre la conducta infractora N° 2

- (xi) La primera instancia indicó que la DSEM señaló que el administrado no cumplió con presentar i) la lista de pozos del Lote V actualizado (activos e

¹⁶ Estos fueron el Instructivo de Operaciones en Pozo con Bombeo Mecánico y Reporte de Diario – Operador de Pozos.

¹⁷ Conforme a lo señalado por la primera instancia en la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018:

123. (...) ha quedado acreditado que el administrado realizó la limpieza, remediación y disposición final de las áreas impactadas con hidrocarburos y agua de producción en el Lote V, habiendo corregido su conducta. (...)

inactivos) indicando la producción de fluidos, estado, fecha de perforación, coordenadas en el sistema WGS84, e ii) información sobre las dimensiones, capacidad e impermeabilización de las Pozas de evaporación del Lote V.

- (xii) Respecto al documento denominado "Maestranza de Pozos – Lote V, actualizado al mes de julio del 2018"¹⁸ y el reporte de producción correspondiente a octubre de 2018¹⁹, así como el listado de pozos²⁰; la Autoridad Decisora señaló que se pudo verificar que el administrado corrigió su conducta.
- (xiii) Sobre el argumento del administrado referido a que no se evaluó el documento presentado el 29 de agosto de 2018, la DFAI precisó que, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario (en adelante, **STD**), se detectó que la hora de trámite N° 2018-E01-72581 del 29 de agosto del 2018 pertenece al Expediente N° 2648-2017-OEFA/DFSAI/PAS y no al presente procedimiento y no contiene toda la información señalada por el administrado. Sobre ello, agregó que la información contenida en la captura de pantalla presentada por el administrado difería del contenido real de la hoja de trámite antes mencionada.
- (xiv) En esa línea, la primera instancia indicó que, mediante Memorándum N° 320-2018-OEFA/GEC-CTDA, la Coordinación de Trámite Documentario y Archivo del OEFA al presente expediente, si bien tiene la misma hoja de trámite del Expediente N° 2648-2017-OEFA/DFSAI/PAS no se encuentra en el sistema de trámite documentario del OEFA, concluyendo que el administrado presentó un cargo distinto al original. Sin perjuicio de ello, la primera instancia procedió con la evaluación del referido documento.
- (xv) Sobre el cuestionamiento del cálculo de la multa, la Autoridad Decisora señaló que, de acuerdo con el Informe Técnico N°1053-2018-OEFA/DFAI/SSA, para el extremo i) de la conducta infractora N° 2, consideró la corrección de la misma, mientras que para el extremo ii) de la conducta infractora N° 2, no corresponde aplicar factores atenuantes, en tanto que no corrigió la misma.
- (xvi) Por otro lado, la DFAI señaló que la Supervisión Regular 2018 ha concluido y el incumplimiento imputado constituye una obligación de naturaleza formal, que no genera efectos nocivos en el ambiente, por lo que no corresponde el dictado de una medida correctiva.

¹⁸ Dicho documento contiene información sobre la relación de pozos existentes en el Lote V, el estado actual de cada pozo, el sistema de extracción, yacimiento, y las coordenadas en el sistema WGS84 de la Boca de Pozo (superficie) y Fondo de Pozo, conforme con la DFAI.

¹⁹ De acuerdo con la DFAI, el documento contiene los datos de producción de cuarenta y un (41) pozos del Lote V.

²⁰ Dicho documento contiene el estado de cada pozo, ubicación y año de perforación respecto de noventa y cinco (95) pozos del Lote V.

(xvii) Finalmente, en aplicación de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, correspondía sancionar a GMP con una multa ascendente a 10.64 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**) por la conducta infractora N° 1 y con 2.72 UIT por la conducta infractora N° 2, lo cual resulta un total de 13.36 UIT para el caso en concreto.

8. El 30 de enero de 2019, GMP interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI²¹, argumentando lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora N° 1

Sobre las medidas de prevención

- a) El recurrente indicó que efectuó las medidas de prevención en los pozos 1587, 6694 y 1909, conforme consta en los Reportes Diarios del Operador de Pozos, mediante los cuales se evidencian las inspecciones de pozos correspondientes al mes de enero de 2018 (reportes del 2 al 5 de enero y del 7 al 8 de enero), en los cuales se dejó constancia de no evidencia de fugas ni manchas de crudo.
- b) En esa línea, el administrado señaló que las inspecciones corroboran el correcto estado de las válvulas, accesorios y demás elementos, para evitar fugas, así como posibles defectos durante la operación de los pozos, siendo que la ejecución de dichas medidas de prevención fue condición suficiente para certificar que los pozos se encontraban en óptimas condiciones para su operación. Con ello, agregó que al haber acreditado que GMP cumplió con realizar medidas de prevención de forma previa al desarrollo de la operación de los pozos 1587, 6694 y 1909, solicitó declarar el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador en este extremo.

Respeto a la actuación arbitraria del OEFA

- c) Por otro lado, el apelante señaló que se advierte la contradicción con la función del OEFA como organismo de fiscalización ambiental, en tanto que:

(...) reconoce que no cuenta con el conocimiento ni con las atribuciones suficientes para determinar las obligaciones que son de cumplimiento de los administrados (...) se entiende que OEFA es un ente con un alto nivel de conocimiento técnico respecto a los sectores que los fiscaliza, por ejemplo, el sector hidrocarburos y que sus supervisores son técnicos especializados en las industrias que están bajo su ámbito de competencia, en ese sentido, aseverar que no cuenta con el conocimiento suficiente para determinar las obligaciones que son de cumplimiento de los administrado [sic] resulta absolutamente contradictorio con la tarea que desempeña. (Subrayado original)

²¹

Presentado mediante escrito con registro N° 013320 el 30 de enero de 2019 (Folios 218 a 235).

- d) Sobre ello, GMP precisó que imputar conductas infractoras sin tener pleno conocimiento de las obligaciones sería un actuar arbitrario de la autoridad y vulnera derechos de los administrados, generando un incumplimiento al debido procedimiento de los administrados, debido a una falta de motivación.

Sobre la carga de la prueba

- e) Por otro lado, el recurrente indicó que, para el OEFA, es el administrado quien se encuentra en mejor posición que dicha entidad para acreditar que cumplió con la obligación a su cargo y la adopción de las medidas de prevención correspondientes. Sin embargo, de la revisión de la sentencia N° 1776-2004-AA/TC, la calidad de probanza a la parte con "mayor conocimiento" está referida a que la administración pública sea quien pruebe los hechos al demandante, que para el caso fue una persona natural.
- f) Sin perjuicio de ello, el apelante agregó que el administrado puede prescindir de toda defensa sin que ello signifique perjuicio para el, pues la carga de la prueba en este caso recae sobre la Administración quien deberá demostrar que el administrado actuó contra la ley, configurandose una infracción de la norma merecedora de sanción, vulnerandose el principio de licitud, pues hay una prohibición de sancionar sin pruebas, se requiere una destrucción de la presunción de inocencia.

Sobre la conducta infractora N° 2

- g) Respecto del numeral ii) de la mencionada conducta, GMP señaló que se encuentra realizando las acciones de acreditación de impermeabilización de las pozas de evaporación de las Baterías 320 (02 pozas de evaporación) y 323 (01 poza de evaporación), reservandose el derecho de ampliar sus argumentos y medios probatorios.

II. **COMPETENCIA**

9. 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**)²², se crea el OEFA.

²² 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.

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley de SINEFA²³, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. 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 OEFA²⁴.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵ 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/CD²⁶ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

²³ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

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

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

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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

supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁷, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁸, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)²⁹.

15. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³⁰, se prescribe

4 de marzo de 2011.

²⁷ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁸ 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 resolutivo 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁰ 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

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.

16. 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.
17. 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 ambiente³¹.
18. 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 fundamental³², 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 preserve³³; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁴.
19. 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.

recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2º.- 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁵.
21. 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

22. 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-JUS³⁶ (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN PREVIA

23. En su recurso de apelación, el administrado solicitó la suspensión de los efectos de la medida correctiva dictada. Siendo ello así, corresponde precisar que, conforme con el artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, **TUO del RPAS del OEFA**)³⁷, la DFAI elevará, una

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁶ 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.

³⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del

vez presentado el recurso de apelación, en un (1) día hábil el expediente al TFA.

24. En esa misma línea, cabe indicar que conforme con el mencionado cuerpo normativo, corresponde señalar que la impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas cautelares o correctivas no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas.
25. En atención a ello, es menester precisar que, de acuerdo con lo establecido en el TUO del RPAS del OEFA, la impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas correctivas no tiene efecto suspensivo; por lo cual, la solicitud del administrado carece de sustento.

VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:

- (i) Si correspondía determinar la responsabilidad administrativa de GMP por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote V.
- (ii) Determinar si correspondía el dictado de la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.
- (iii) Determinar si la multa impuesta a GMP ha sido debidamente calculada por la Autoridad Decisora.
- (iv) Si correspondía determinar la responsabilidad administrativa de GMP no presentó al OEFA la siguiente información solicitada mediante el Acta de Supervisión suscrita el 15 de febrero del 2018:
 - (i) Lista de pozos del Lote V actualizado (activos e inactivos) indicando producción de fluidos, estado, fecha de perforación, coordenadas en el sistema WGS84.
 - (ii) Información sobre las dimensiones, capacidad e impermeabilización de las Pozas de evaporación del Lote V.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VII.1 Si correspondía determinar la responsabilidad administrativa de GMP por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos

Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.1 Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación. Una vez presentado el recurso de apelación, la Autoridad Decisora eleva en un (1) día hábil el expediente al Tribunal de Fiscalización Ambiental.

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

24.3 El administrado puede solicitar el uso de la palabra a través del recurso impugnativo.

ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote V

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 vida³⁸. 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

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)³⁹ y, por otro lado, a efectuar las medidas

³⁸ 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).

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.

para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado⁴⁰.

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 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.

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.

⁴⁰ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

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 negativo⁴¹.
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 2018, 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 2018

36. Conforme con el Informe de Supervisión, respecto de la descripción de la conducta detectada en la Supervisión Regular 2018, la DSEM señaló lo descrito a continuación:

(...) Durante la supervisión se detectó organolépticamente presencia de suelos impregnados con hidrocarburos en las locaciones de los siguientes pozos:
Pozo 1587 (PUG).- los suelos impregnados con hidrocarburos se encontraron en zona adyacente a la cantina del pozo. Se tomó muestra de Código 72,6,ESP-1.

⁴¹ Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, N° 077-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de febrero de 2019, entre otras.

Coordenadas UTM-WGS84: 0491317 E, 9536081 N.

Pozo 6694 (PUG).- los suelos impregnados con hidrocarburos se encontraron en dirección del drenaje del chimbuzo que separa los líquidos del gas combustible del motor de la unidad de bombeo mecánico. Se tomó muestra de Código 72,6,ESP-2.

Coordenadas UTM-WGS84: 0489406 E, 9540493 N.

Pozo 1909 (Cerrado).- los suelos impregnados con hidrocarburos se encontraron alrededor de la cantina del pozo, el cual presente 500 pies rotura en el casing, frecuentemente ocurren arremetidas de fluidos de la producción. Se tomó muestra de Código 72,6,ESP-3.

Coordenadas UTM-WGS84: 0487734 E, 9536315 N. (...)

37. Asimismo, la DSEM realizó la toma de muestra en los tres puntos donde identificó la presencia de hidrocarburos en el suelo, en los cuales se evidencia la presencia de Hidrocarburos Totales en sus Fracciones F₂ (C₁₀-C₂₈) y F₃(C₂₈-C₄₀) en los puntos muestreados que exceden los ECA en la categoría de suelo industrial.
38. Con ello en cuenta, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita, por ello es posible concluir que representó un daño potencial para la flora y fauna.
39. En base a lo detectado, durante la Supervisión Regular 2018, la DFAI determinó responsabilidad administrativa de GMP por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos.

Sobre las medidas de prevención

40. En su recurso de apelación, el recurrente indicó que efectuó las medidas de prevención en los pozos 1587, 6694 y 1909, conforme consta en los Reportes Diarios del Operador de Pozos, mediante los cuales se evidencian las inspecciones de pozos correspondientes al mes de enero de 2018 (reportes del 2 al 5 de enero y del 7 al 8 de enero), en los cuales se dejó constancia de no evidencia de fugas ni manchas de crudo.
41. En esa línea, el administrado señaló que las inspecciones corroboran el correcto estado de las válvulas, accesorios y demás elementos, para evitar fugas, así como posibles defectos durante la operación de los pozos, siendo que la ejecución de dichas medidas de prevención fue condición suficiente para certificar que los pozos se encontraban en óptimas condiciones para su operación. Con ello, agregó que al haber acreditado que GMP cumplió con realizar medidas de prevención de forma previa al desarrollo de la operación de los pozos 1587, 6694 y 1909, solicitó declarar el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador en este extremo.
42. Al respecto, debe indicarse que el administrado presentó el Reporte Diario – Operador de pozos correspondiente al Lote V de fechas 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de enero de 2018, en los cuales se aprecia lo siguiente:

| Reporte Diario | Controles y horarios |
|--|--|
| Fecha 2 de enero de 2018 ⁴² | Limpieza de cantina y ajuste de copa del pozo 6694 desde las 2:15 pm a las 2:38 pm. Inspección cabezal y terraplen, conforme y limpio al 100% del pozo 1909 (no precisa horario). |
| Fecha 3 de enero de 2018 ⁴³ | Limpieza de cantina del pozo 6694 en el horario de 2:45 pm a 3:05 pm. Inspección que no presenta fuga por copas ni en cabezal. Asimismo, en terraplen no hay manchas de contaminación del pozo 1587 (no precisa horario). |
| Fecha 4 de enero de 2018 ⁴⁴ | Ajuste de copa y limpieza de cuadro estándar del pozo 6694 en el horario de 12:30 a 13:00 horas. Inspección cabezal y terraplen no presenta manchas de tierra contaminada del pozo 1909 (no precisa horario). |
| Fecha 5 de enero de 2018 ⁴⁵ | "Encluche = P/M = 100-400 = 2'40" del pozo 6694 en el horario de 10:06 a 10:18 horas. Inspección no presenta fugas por copa, ni en cabezal, en terraplen no existen manchas contaminadas en el pozo 1587 (no precisa horario). |
| Fecha 7 de enero de 2018 ⁴⁶ | Capa limpia, inspección de terraplen, no presenta manchas de crudo en el pozo 6694 en el horario de 6:35 pm a 6:45 pm. Inspección cabezal y terraplen no presenta manchas de contaminación en el pozo 1909 (no presenta horario). |
| Fecha 8 de enero de 2018 ⁴⁷ | No presenta fuga por copa ni en cabezal y en terraplen no hay manchas de contaminación en el pozo 1587 (no presenta horario). |

43. Sobre ello, cabe señalar que la inspección previa a la ocurrencia del derrame es una medida de prevención; no obstante, esta por sí misma no resulta suficiente para evitar la ocurrencia de derrames y/o fugas que ocasionen impactos negativos en el medio ambiente, siendo que el administrado debió acreditar la ejecución de medidas de prevención que complementen las inspecciones. De manera referencial, se puede indicar los mantenimientos preventivo de los accesorios y facilidades de las instalaciones que impidan el contacto de los hidrocarburos con el suelo en aquellos puntos críticos propensos a fugas, derrames o licores, entre otras, conforme también fue indicado en la Resolución Subdirectoral N° 2023-2018-OEFA/DFAI/SFEM y en la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI.
44. Cabe indicar que las medidas de prevención deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto, siendo que las inspecciones visuales presentadas fueron realizadas un mes y días de manera previa a la Supervisión Regular 2018, donde se detectaron los suelos impregnados con hidrocarburos, evidenciando así que, por las fechas realizadas, no sólo no se realizaron medidas de prevención suficientes, sino que estas no se efectuaron con regularidad.
45. Con ello en cuenta, esta sala es de la opinión que corresponde desestimar los argumentos presentados por el administrado en este extremo.

⁴² Folio 230.

⁴³ Folio 231.

⁴⁴ Folio 232.

⁴⁵ Folio 233.

⁴⁶ Folio 234.

⁴⁷ Folio 235.

Respecto a la actuación arbitraria del OEFA

46. Por otro lado, el apelante señaló que se advierte la contradicción con la función del OEFA como organismo de fiscalización ambiental, en tanto que:

(...) reconoce que no cuenta con el conocimiento ni con las atribuciones suficientes para determinar las obligaciones que son de cumplimiento de los administrados (...) se entiende que OEFA es un ente con un alto nivel de conocimiento técnico respecto a los sectores que los fiscaliza, por ejemplo, el sector hidrocarburos y que sus supervisores son técnicos especializados en las industrias que están bajo su ámbito de competencia, en ese sentido, aseverar que no cuenta con el conocimiento suficiente para determinar las obligaciones que son de cumplimiento de los administrado [sic] resulta absolutamente contradictorio con la tarea que desempeña. (Subrayado original)

47. Sobre ello, GMP precisó que imputar conductas infractoras sin tener pleno conocimiento de las obligaciones sería un actuar arbitrario de la autoridad y vulnera derechos de los administrados, generando un incumplimiento al debido procedimiento de los administrados, debido a una falta de motivación.

48. Al respecto, corresponde indicar que la primera instancia señaló, en el extremo referido a las medidas de prevención que deben ser implementadas por el administrado, lo siguiente:

64. En el presente caso, resulta evidente que, dado el conocimiento especializado de la industria, es el administrado en su condición de operador quien tiene las facilidades para el control y la operación de sus instalaciones, así como las herramientas de gestión idóneas para la correcta identificación de las fallas que se pudieran producir.

65. Por tanto, el administrado no solo se encuentra en una mejor condición y capacidad de determinar la medida de prevención del riesgo de acaecimiento de impactos ambientales negativos, sino que, una vez adoptada esta, se encuentra en la posibilidad de acreditar ante la Autoridad su ejecución y cumplimiento. Sin embargo, y conforme se señaló líneas arriba, esto no ha ocurrido en el presente caso, toda vez que el administrado no ha demostrado a lo largo del presente PAS la adopción y ejecución de medidas de prevención en sus instalaciones.

66. Sobre la base de lo anterior, OEFA, como entidad fiscalizadora ambiental, tiene la función de verificar que los administrados bajo su competencia adopten medidas de prevención eficaces para evitar impactos ambientales, en virtud del artículo 3° del RPAAH. De esta manera, los administrados deben optar por determinar los mecanismos de protección que estimen convenientes, en el marco del desarrollo de sus actividades industriales; debiendo asegurarse de que los medios implementados sean idóneos para la prevención de impactos ambientales.

67. En ese sentido, la obligación recogida en el artículo 3° del RPAAH es cumplida cuando un administrado implementa una medida de prevención – establecida en su instrumento de gestión ambiental y/o elegida según su propio criterio – siempre que cumpla con la finalidad de evitar la producción

de impactos ambientales de manera efectiva, ello considerando el dominio que el administrado posee respecto a sus instalaciones y el control pleno que ejerce sobre sus actividades, pues es GMP quien se encuentra en mejor posición para determinar la medida de prevención idónea para cumplir lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH y evitar la producción de impactos ambientales en el Lote I [sic].

68. Por su parte, OEFA no cuenta con la información ni las atribuciones necesarias para determinar cómo se debe realizar el manejo de las operaciones de la unidad productiva del administrado, toda vez que la implementación de medidas de prevención es una obligación y una atribución que corresponde a GMP, en tanto que es titular del Lote I [sic]. Aseverar que OEFA debe indicar que exactamente qué medidas de prevención deben ser adoptadas en cada caso concreto, implicaría que esta entidad administrativa subrogue a los administrados para fijar actividades que ellos mismos deben determinar, lo cual excede sus competencias.
49. De la revisión de lo citado por la primera instancia, se advierte que no existió contradicción alguna por parte de dicha autoridad, en tanto que esta precisa que el administrado se encuentra en mejor posición para determinar la medida de prevención idónea para cumplir lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH y evitar la producción de impactos ambientales en el Lote V, habiendo precisado anteriormente medidas de prevención referenciales que pudo haber desarrollado el administrado.
50. Con ello en cuenta, es oportuno precisar que, contrariamente a lo señalado por el administrado, precisó que correspondía al administrado determinar las medidas de prevención, pues se encuentra en una mejor posición para elegir las mismas e indicó medidas referenciales, con lo cual no se vulneró el principio del debido procedimiento ni existe una falta de motivación.
51. Cabe agregar que, sin perjuicio de las medidas de prevención referenciales señaladas por la primera instancia, conforme se ha indicado previamente en la presente resolución, en el presente procedimiento administrativo sancionador, el administrado no ha acreditado la adopción de medidas de prevención, las cuales correspondían ser implementadas en atención al artículo 3° del RPAAH.

Sobre la carga de la prueba

52. Por otro lado, el recurrente indicó que, para el OEFA, es el administrado quien se encuentra en mejor posición que dicha entidad para acreditar que cumplió con la obligación a su cargo y la adopción de las medidas de prevención correspondientes. Sin embargo, de la revisión de la sentencia recaída en el Expediente N° 1776-2004-AA/TC, la calidad de probanza a la parte con "mayor conocimiento" está referida a que la administración pública sea quien pruebe los hechos al demandante, que para el caso fue una persona natural.
53. Sin perjuicio de ello, el apelante agregó que el administrado puede prescindir de toda defensa sin que ello signifique perjuicio para el, pues la carga de la prueba en este caso recae sobre la Administración quien deberá demostrar que el

administrado actuó contra la ley, configurandose una infracción de la norma merecedora de sanción, vulnerandose el principio de licitud, pues hay una prohibición de sancionar sin pruebas, se requiere una destrucción de la presunción de inocencia.

54. Sobre el particular, corresponde señalar que la primera instancia hizo referencia a la sentencia recaída en el Expediente N° 1776-2004-AA/TC, con el fin de señalar que el administrado se encuentra en una mejor posición para acreditar las medidas de prevención adoptadas, en tanto que en la Supervisión Regular 2015 se detectó el incumplimiento de las mismas.
55. Ahora bien, cabe precisar que, si bien corresponde a la administración la carga de la prueba, a efectos de atribuirle a los administrados las infracciones que sirven de base para sancionarlos, ante la prueba de la comisión de la infracción, corresponde al administrado probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, tal como observa Nieto García, el cual señala lo siguiente, al hacer referencia a una jurisprudencia del Tribunal Supremo:

(...) Y, además, carga con la prueba de la falta de culpa al imputado ya que cuando distingue entre los hechos constitutivos de la infracción y hechos eximentes o extintivos, lo hace para gravar con la prueba de los primeros a la Administración, y con la de los segundos al presunto responsable: «por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad».⁴⁸

56. En esa misma línea, Barrero Rodriguez señala lo siguiente:

(...) En conclusión, quien se oponga a la realidad de los hechos que han de servir de sustento a las decisiones de la Administración ha de correr con la prueba de esta circunstancia. (...) En resumen, 'el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez (previamente habrá debido de hacerlo en el procedimiento administrativo) las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo' (...).⁴⁹

57. Siendo así, en el presente caso, se advierte que la DFAI indicó que corresponde al administrado la carga probatoria para acreditar que no es responsable de los hechos imputados, lo cual no ha sido acreditado en el presente procedimiento.
58. Del mismo modo, cabe indicar que, contrariamente a lo indicado por el administrado, conforme a los hechos detectados en la Supervisión Regular 2015, los cuales fueron descritos del considerando 36 y 37 de la presente resolución, se advirtió que el administrado no adoptó medidas de prevención, por lo que no se vulneró el principio de presunción licitud.
59. Con ello en cuenta, corresponde desestimar los argumentos presentados por el

⁴⁸ Nieto GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. P. 344.

⁴⁹ Barrero RODRIGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Editorial Arazandi S.A. Navarra, 2006. Pp. 209, 210 y 211.

administrado en este extremo.

60. En consecuencia, corresponde confirmar la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución referida a la falta de adopción medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos.

VII.2 Determinar si correspondía el dictado de la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

61. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de la medida correctiva.
62. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁵⁰.
63. En esta misma línea, este tribunal considera necesario destacar que en el literal f)⁵¹ del numeral 22.2 del mencionado precepto se dispone, además, que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
64. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden

⁵⁰ 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, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

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

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

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

Artículo 22.- Medidas correctivas

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

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

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. En ese sentido, corresponderá también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁵²; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.

65. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medida correctiva la obligación señalada en cuadro N° 2 de la presente resolución.
66. Sobre el particular, esta sala considera oportuno indicar que la primera instancia ordenó la medida correctiva, en función a que, de la revisión de la documentación que obra en el expediente, no se acreditó que se haya realizado el mantenimiento preventivo a los componentes de los pozos 1587, 6694 y 1909 del Lote V, a efectos de implementar medidas de prevención para eventos futuros.
67. Cabe añadir que, en el análisis de los argumentos del administrado referidos a las acciones de limpieza, remediación y disposición final, la primera instancia precisó que el administrado habría corregido los impactos ambientales negativos generados por la conducta infractora, conforme al siguiente detalle:

79. En consecuencia, a través de la presentación de la documentación contenida en el escrito de descargos, ha quedado acreditado que el administrado realizó la limpieza, remediación y disposición final de las áreas impactadas con hidrocarburos y agua de producción en el Lote V, por lo que corrigió los impactos ambientales negativos advertidos durante la Supervisión Regular 2018.

80. Corresponde reiterar que los argumentos y medios probatorios presentados por el administrado, que han sido analizados en el presente acápite, corresponden a la corrección de la conducta y serán considerados en el análisis de las medidas correctivas; no obstante, no lo eximen de responsabilidad por el incumplimiento detectado.

123. (...) ha quedado acreditado que el administrado realizó la limpieza, remediación y disposición final de las áreas impactadas con hidrocarburos y agua de producción en el Lote V, habiendo corregido su conducta. En tal sentido, no corresponde ordenar medidas correctivas para estos extremos en cumplimiento del Artículo 22° de la Ley del SINEFA.

68. Del extracto citado de la resolución venida en grado, debe indicarse que la primera instancia mencionó que no correspondía una medida correctiva para el caso en concreto, de conformidad al artículo 22° de la Ley del SINEFA. No obstante, pese a lo antes señalado, la primera instancia ordenó la medida correctiva contenida en

⁵² Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos, como por ejemplo, mediante Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.

el Cuadro N° 2 de la presente resolución, citando el mencionado artículo, lo cual no resulta coherente con lo dispuesto en la norma aludida.

69. Con ello en cuenta, se debe indicar que la referida obligación descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, no supone que la medida correctiva se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; por lo que, su dictado en la resolución apelada, no cumplirían con su finalidad.
70. En consecuencia y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁵³, 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 interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia, corresponde revocar la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
71. Sin perjuicio de lo señalado, es menester precisar que tal como lo ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos⁵⁴, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se puede revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente.
72. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

VII.3 Determinar si la multa impuesta a GMP ha sido debidamente calculada por la Autoridad Decisora

73. La multa correspondiente a la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución fue calculada al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG.
74. La fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es

⁵³ **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. (...)

⁵⁴ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 160-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de marzo de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

multiplicado por un factor⁵⁵ F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad.

75. La fórmula es la siguiente⁵⁶:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores de gradualidad (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

76. Cabe recordar que la conducta infractora corresponde a que el administrado no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote V.

i) Respecto al Beneficio Ilícito (B)

77. El beneficio ilícito proviene del costo evitado del administrado por no cumplir con la normativa ambiental. En este caso, el administrado no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos.

78. En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para realizar dichas medidas preventivas. En tal sentido, para el cálculo del costo evitado se ha considerado el costo de realizar las siguientes actividades preventivas: i) mantenimiento preventivo de los accesorios y facilidades de la instalación y ii) la implementación de sistemas de contención; cuyo costo total a fecha de incumplimiento asciende a US\$ 4,420.41.

79. Una vez estimado el costo evitado, este es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)⁵⁷ desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha del cálculo de multa. Finalmente, el resultado es expresado en la UIT vigente.

80. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 3:

⁵⁵ Para la estimación de la escala de sanciones se ha empleado la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

⁵⁶ Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

⁵⁷ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.

**Cuadro N° 3
Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito**

| CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO | |
|---|-----------------|
| Descripción | Valor |
| Costo evitado por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote V ^(a) | US\$ 4,420.41 |
| COK (anual) ^(b) | 16.31% |
| COK _m (mensual) | 1.27% |
| T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c) | 9 |
| Costo evitado capitalizado a la fecha de corrección de la conducta [CE*(1+COK) ^T] | US\$ 4,952.10 |
| Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses ^(d) | 3.28 |
| Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa ^(e) | S/. 16,242.89 |
| Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT ₂₀₁₈ ^(f) | S/. 4,150.00 |
| Beneficio Ilícito (UIT) | 3.91 UIT |

Fuentes:

- (a) Ver Anexo I.
 - (b) Estudio Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos peruano, OSINERGMIN, 2011.
 - (c) El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha de supervisión (febrero 2018) y la fecha del cálculo de la multa (noviembre 2018).
 - (d) Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>)
 - (e) Cabe precisar que, si bien el informe tiene como fecha de emisión diciembre del 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es noviembre del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa.
 - (f) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestasa/uit.html>)
- Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos - DFAI

81. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a **3.91 UIT**.

ii) Probabilidad de detección (p)

82. Se considera una probabilidad de detección media⁵⁸ (0.5), debido a que la infracción detectada mediante una supervisión regular, la cual fue realizada por la DSEM del 12 al 15 de febrero de 2018.

iii) Factores de gradualidad (F)

83. Se he estimado aplicar los siguientes factores de gradualidad: (a) gravedad de daño al ambiente o factor f1, (b) perjuicio económico causado o factor f2 y (c) corrección de la conducta infractora o factor f5.

84. Respecto al primero, se considera que no realizar las medidas preventivas para evitar los impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos, podría afectar potencialmente a la flora y fauna del entorno; por lo que

⁵⁸ Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

corresponde aplicar una calificación de 20%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.

85. Se considera que el daño potencial alcanzaría al menos un grado de incidencia mínima sobre los componentes flora y fauna. En consecuencia, se debe aplicar una calificación de 6%, correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.
86. Se ha considerado que el impacto o daño potencial se produciría por lo menos en la zona de influencia directa del administrado, por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 10%, correspondiente al ítem 1.3 del factor f1.
87. Se considera que el probable impacto o daño potencial podría ser recuperable en el corto plazo, por lo cual corresponde aplicar una calificación de 12%, correspondiente al ítem 1.4 del factor f1. En consecuencia, el factor de gradualidad f1 asciende a 48%.
88. Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total⁵⁹ entre 19,6% y 39.1%; así, corresponde aplicar una calificación de 8% al factor de gradualidad f2.
89. En cuanto a la corrección de la conducta infractora, el administrado –a requerimiento de la autoridad– corrige el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, luego del inicio del procedimiento administrativo sancionador, antes de la resolución final de primera instancia. En tal sentido, corresponde aplicar una calificación de -20% al factor de gradualidad f5.
90. En total, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.36 (136%)⁶⁰. Un resumen de los factores se presenta en el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4

| FACTORES DE GRADUALIDAD | |
|--|--------------|
| Factores | Calificación |
| f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido | 48% |
| f2. El perjuicio económico causado | 8% |
| f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación | - |
| f4. Reincidencia en la comisión de la infracción | - |
| f5. Corrección de la conducta infractora | -20% |
| f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora | - |
| f7. Intencionalidad en la conducta del infractor | - |

⁵⁹ En el presente caso, se ha considerado el distrito de Órganos, provincia y región de Piura, cuyo nivel de pobreza total es de 25.0%, según la información presentada en el "Mapa de pobreza provincial y distrital 2009". El enfoque de la pobreza monetaria" publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

⁶⁰ Ver Anexo N° 2 del Informe Técnico.

| | |
|---|------|
| $(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$ | 36% |
| Factores de gradualidad: $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$ | 136% |

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

iv) Valor de la multa propuesta

91. Luego de aplicar la probabilidad de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a **10.64 UIT**. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA

| Componentes | Valor |
|--|------------------|
| Beneficio ilícito (B) | 3.19 UIT |
| Probabilidad de detección (p) | 0.5 |
| Factores de gradualidad $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)$ | 136% |
| Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F) | 10.64 UIT |

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

92. De esta forma, la DFAI concluyó que la multa correspondiente para la conducta infractora N° 1 de la presente resolución es de 10.64 (diez con 64/100) UIT.

93. Ahora bien, es oportuno precisar que, en el análisis de la procedencia de la imposición de una multa, la primera instancia señaló expresamente que:

141. En la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral se propuso que, para el hecho imputado N° 1, la eventual sanción aplicable sería de veinte (20) a dos mil (2000) UIT. (...)

94. Con ello en cuenta, corresponde precisar que, de acuerdo con el Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, corresponde una sanción de 20 a 2000 UIT.

95. Sobre ese punto, debe señalarse que dicha normativa estableció un mínimo y tope dentro del cual corresponde encontrarse la multa impuesta al administrado, en la medida que la finalidad de la sanción se encuentra orientada a desalentar la comisión del ilícito⁶¹.

⁶¹ 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. 406.

Si la finalidad de toda medida sancionadora administrativa es desalentar la comisión del ilícito (por ejemplo, no extinguir a la empresa infractora, o hacer perder derechos sustantivos al administrado),

96. Ahora bien, es oportuno precisar que la multa a ser impuesta no podrá ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor al año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción⁶², en base al principio de no confiscatoriedad.
97. No obstante, conforme al análisis desarrollado por la primera instancia correspondiente a la no confiscatoriedad, se precisó que "(...) la multa a imponer no debe ser superior al límite del 10% de dichos ingresos, ascendiente a 246,914 UIT"⁶³.
98. Con ello en cuenta, esta sala advierte que la multa determinada por la DFAI de 10.64 (diez con 64/100) UIT no se encuentra dentro del mínimo y tope establecido por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD; siendo que el monto a aplicarse debería corresponder con los montos establecidos y no superar el límite del 10% de dichos ingresos, ascendiente a 246,914 UIT determinado por la primera instancia, a fin de desincentivar la conducta infractora materia de análisis.
99. 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 conferidas⁶⁴.
100. Siendo ello así, 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.
101. A criterio de sala es de la opinión que la determinación de la sanción

entonces el tipo de medida elegida cualitativa y cuantitativamente (contenido represivo) debe mantener un equilibrio con las circunstancias de la comisión de la infracción.

⁶² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD.**

Artículo 12.- Determinación de las multas

(...)

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

⁶³ La primera instancia señaló lo siguiente respecto a los ingresos brutos del administrado:

185. Al respecto, el administrado no ha remitido la información de sus ingresos brutos percibidos. Por lo tanto, para la aplicación del análisis de no confiscatoriedad se utiliza la información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT). De acuerdo a la autoridad tributaria, los ingresos percibidos por el administrado en el año 2017 ascendieron como mínimo a 2,469.14 UIT. En atención a ello, se debe considerar que la multa a imponer no debe ser superior al límite del 10% de dichos ingresos, ascendiente a 246.914 UIT. En este caso la multa resulta no confiscatoria para el administrado.

⁶⁴ 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.

correspondiente a la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución determinada en la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, fue emitida vulnerando el principio de legalidad, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁶⁵.

102. 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 cumpla con determinar la sanción correspondiente, conforme con el principio de legalidad.
103. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3⁶⁶ del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI.

VII.4 Si correspondía determinar la responsabilidad administrativa de GMP no presentó al OEFA la siguiente información solicitada mediante el Acta de Supervisión suscrita el 15 de febrero del 2018:

- (i) **Lista de pozos del Lote V actualizado (activos e inactivos) indicando producción de fluidos, estado, fecha de perforación, coordenadas en el sistema WGS84**
- (ii) **Información sobre las dimensiones, capacidad e impermeabilización de las Pozas de evaporación del Lote V**

Respecto al alcance de la obligación contenida en el artículo 15° de la Ley del SINEFA

104. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo que regula los requerimientos de información a los administrados sobre cualquier asunto relativo a la fiscalización ambiental.
105. En el literal c.1 del artículo 15° de la Ley del SINEFA, se establece que el OEFA tiene la facultad de practicar cualquier diligencia de investigación. En esa línea, la entidad puede requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.
106. En este orden de ideas, la Ley del SINEFA otorgó al OEFA la facultad de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales, dotándole

⁶⁵ 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. (...)

⁶⁶ TUO de la LPAG
Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)
11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

de atribuciones para solicitar toda aquella información relacionada con las disposiciones legales que son materia fiscalizable por parte de este organismo.

Cabe señalar que, conforme con el artículo 10° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD —vigente al momento de la Supervisión Regular 2018⁶⁷—, se establece que el supervisor o la autoridad de supervisión directa realizarán los requerimientos de información necesaria para la verificación de las obligaciones ambientales a cargo del administrado, mediante el acta de supervisión.

107. Asimismo, en el artículo 17° del mencionado reglamento⁶⁸, se establece que, conforme con al requerimiento de información de la autoridad de supervisión directa, el administrado enviará información y reportes periódicos, a través de medios físicos o electrónicos, de acuerdo a la forma y plazos establecidos en la normativa aplicable o lo dispuesto por el OEFA. Asimismo, la autoridad de supervisión directa evaluará la entrega oportuna y el contenido de dicha información para determinar el cumplimiento de las obligaciones del administrado.
108. Del mismo modo, en el artículo 180° del TUO de la LPAG⁶⁹ se dispone que la autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, presentación de documentos o bienes, sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba, para lo cual cursa un requerimiento que establezca fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.
109. Por tanto, en base a la normativa expuesta, esta sala es de la opinión que el

⁶⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero de 2017.

Artículo 10.- Contenido del Acta de Supervisión

10.1 El Acta de Supervisión debe consignar, como mínimo, la siguiente información, conforme al Anexo 2, que forma parte Integrante del presente Reglamento:(...)

- r) Requerimientos de información efectuados y el plazo otorgado para su entrega;

⁶⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD.

Artículo 17.- Facultades del supervisor

El supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades:

- a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnético/electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor.

⁶⁹ TUO DE LA LPAG

Artículo 180.- Solicitud de pruebas a los administrados

180.1 La autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Para el efecto se cursa el requerimiento mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.

180.2 Será legítimo el rechazo a la exigencia prevista en el párrafo anterior, cuando la sujeción implique: la violación al secreto profesional, una revelación prohibida por la ley, suponga directamente la revelación de hechos perseguibles practicados por el administrado, o afecte los derechos constitucionales. En ningún caso esta excepción ampara el falseamiento de los hechos o de la realidad.

180.3 El acogimiento a esta excepción será libremente apreciada por la autoridad conforme a las circunstancias del caso, sin que ello dispense al órgano administrativo de la búsqueda de los hechos ni de dictar la correspondiente resolución.

requerimiento de información que origina la obligación ambiental fiscalizable, debe contener como mínimo:

- a) Un plazo determinado para su cumplimiento, dado que dicha solicitud es presentada dentro del marco de la fiscalización;
- b) La forma en la cual debe ser cumplida, es decir, el medio idóneo para que el administrado pueda remitir la información solicitada y la misma pueda ser evaluada por la autoridad competente; y,
- c) La condición del cumplimiento, referida no solo a la denominación de la información solicitada sino también a su contenido mínimo en base a la obligación ambiental o compromiso asumido que se pretende fiscalizar; lo cual garantizará que lo acreditado por el administrado resulte acorde con lo requerido por la Administración.

110. Sobre el particular, cabe resaltar que este tribunal ha señalado en anteriores pronunciamientos⁷⁰ que el cumplimiento de la referida disposición resulta particularmente importante a efectos de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados.

111. Así también, debe considerarse que en el numeral 1 del artículo 243° del TUO de la LPAG⁷¹ se establece que, en el marco de la actividad administrativa de fiscalización, existe un deber de los administrados fiscalizados de realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades recogidas en el inciso 1) del numeral 240.2 del artículo 240° del mencionado cuerpo normativo⁷², dentro de las que se incluyen, como ya se precisó, la de requerir al administrado la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria.

⁷⁰ Ver Resoluciones N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 079-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de diciembre de 2017, Resolución N° 117-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018.

⁷¹ **TUO DE LA LPAG**
Artículo 243.- Deberes de los administrados fiscalizados
Son deberes de los administrados fiscalizados:
1. Realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades listadas en el artículo 240.

⁷² **TUO DE LA LPAG**
Artículo 240.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización
(...)
240.2 La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:
1. Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad.
El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes especiales.

Sobre la información requerida en la Supervisión Regular 2018

112. En virtud de la atribución de la cual goza el OEFA que lo faculta a efectuar el requerimiento de información conforme a la normativa previamente comentada, mediante el Acta de Supervisión, la DSEM requirió al administrado la presentación, entre otros, de la siguiente información, según se aprecia a continuación:

| 11 Solicitud de información | | | |
|-----------------------------|---------|---|-----------|
| N° | Tipo | Requerimiento | Plazo (*) |
| 01 | Digital | Lista de pozos del Lote V actualizado (activos e inactivos) indicando producción de fluidos, estado, fecha de perforación, coordenadas en el sistema WGS84. | 5 |
| 02 | Digital | Información sobre las dimensiones, capacidad e impermeabilización de las Pozas de Evaporación del Lote V. | 5 |
| (...) | | | |

113. Ante dicho requerimiento de información dictado en el marco de lo dispuesto por la normativa expuesta, el administrado se encontraba obligado a remitir la información solicitada en el plazo otorgado por la Autoridad de Supervisión Directa, esto es, hasta el 22 de febrero de 2018. Cabe indicar que dicho plazo fue extendido hasta el 12 de marzo de 2018, conforme la Carta N° 212-2018-OEFA/DSEM, notificada el 7 de marzo de 2018.
114. Posteriormente, la DFAI concluyó que el administrado no presentó al OEFA la siguiente información solicitada mediante el Acta de Supervisión suscrita el 15 de febrero del 2018: (i) Lista de pozos del Lote V actualizado (activos e inactivos) indicando producción de fluidos, estado, fecha de perforación, coordenadas en el sistema WGS84; y, (ii) información sobre las dimensiones, capacidad e impermeabilización de las Pozas de evaporación del Lote V.

Respecto al recurso de apelación del administrado

115. En su recurso de apelación, respecto del numeral ii) de la mencionada conducta, GMP señaló que se encuentra realizando las acciones de acreditación de impermeabilización de las pozas de evaporación de las Baterías 320 (02 pozas de evaporación) y 323 (01 poza de evaporación), reservándose el derecho de ampliar sus argumentos y medios probatorios.
116. Sobre el particular, esta sala advierte que, si bien el administrado se encuentra realizando las acciones de acreditación correspondientes, estas no acreditan el cumplimiento de la conducta infractora ni eximen de la determinación de responsabilidad materia de análisis, con lo cual corresponde desestimar los argumentos presentados por el administrado en este extremo.
117. Del mismo modo, es oportuno indicar que, a la fecha de emisión de la presente resolución, el administrado no ha remitido información relacionada a las mencionadas conductas infractoras, por lo que corresponde confirmar la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

118. Con relación a la sanción económica impuesta, se puede indicar que la multa ha sido calculada en amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la Administración, siendo ello así, esta sala es de la opinión que corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI que sancionó al administrado con una multa ascendente a 2.72 (Dos con 72/100) UIT.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 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 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como en el extremo que lo sancionó con una multa ascendente a 2.72 (Dos con 72/100) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago por la conducta infractora N° 2, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que ordenó a Graña y Montero Petrolera S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 materia de análisis en la misma, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 3368-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que sancionó a Graña y Montero Petrolera S.A. por la conducta infractora N° 1 con una multa ascendente a 10.64 (Diez con 64/100) Unidades Impositivas Tributarias; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

CUARTO.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a 2.72 (Dos con 72/100) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

QUINTO.- 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.

SEXTO. - Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.


Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Presidente

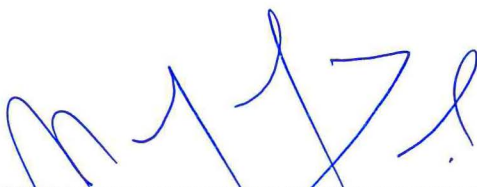
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
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**