



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

RESOLUCIÓN N° 215-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 856-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S. A.
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3116-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI del 11 de diciembre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S. A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; así como la medida correctiva impuesta.*

Lima, 30 de abril de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Graña y Montero Petrolera S.A.¹ (en adelante, **GMP**) es una empresa que desarrolla actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote III (en adelante, **Lote III**), ubicado en el distrito de Lobitos, provincia de Talara, departamento de Piura y comprende una extensión aproximada de 35,693 ha.
2. Mediante Resolución Directoral N° 297-96-EM/DGH del 14 de agosto de 1996, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) del Lote III a favor de GMP.
3. Del 15 al 19 de mayo de 2017, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2017**) a las instalaciones del Lote III, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales a cargo de GMP, conforme se desprende del Acta de Supervisión directa S/N² del 19 de mayo de 2017, y el Informe de Supervisión

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100153832.

² Documento contenido en el CD que obra en el expediente (folio 19).

[Firma]

Directa N° 422-2017-OEFA/DS-HID³ del 7 de agosto de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**).

4. Sobre la base de documentos referidos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1340-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁴ del 30 de abril de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GMP⁵.
5. Posteriormente, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1940-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 31 de octubre de 2018⁶ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI⁷ del 11 de diciembre de 2018, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de GMP por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación⁸:

³ Folios 2 al 14.

⁴ Folios 15 al 17. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 18 de mayo de 2018 (folio 18).

⁵ Mediante escrito con registro N° 48988 del 16 de octubre de 2018 el administrado presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 1340-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

⁶ Folios 87 al 102 Cabe señalar que dicho informe fue debidamente notificado el 13 de noviembre de 2018 (folio 103).

⁷ Folios 96 al 117. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 27 de noviembre de 2018 (folio 118).

⁸ Cabe señalar que la declaración de responsabilidad administrativa se realizó en virtud a los siguientes preceptos normativos:

Ley N° 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

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

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

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

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

- 2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
GMP no implementó medidas para prevenir el impacto generado como consecuencia de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en las siguientes áreas de la Locación Portachuelo del Lote III: - En la parte posterior del taller de producción de la base Portachuelo. - En los alrededores del Pozo 6571.	Artículo 3º del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH); y artículos	Numeral 2.3 ¹¹ del cuadro anexo a la Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada mediante Resolución N° 035-2015-OEFA/CD (en

Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado. En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

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

⁹ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM

Artículo 3º.- 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 Tipificación de infracciones administrativas y establecen 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, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD

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

<ul style="list-style-type: none"> - En la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; - A 3 metros del patio de tanques de la Estación 202 - En el talud de la plataforma de la Bateria 206. 	74° y 75° ¹⁰ de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. (en adelante, LGA).	adelante, Cuadro anexo a la RCD N° 035-2015-OEFA/CD).
---	---	---

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1340-2018-OEFA/DFAI/SFEM
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

7. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó a GMP el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
<p>GMP no implementó medidas para prevenir el impacto generado como consecuencia de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en las siguientes áreas de la Locación Portachuelo del Lote III:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En la parte posterior del taller de producción de la Locación Portachuelo; - Alrededor del Pozo 6571; 	<p>GMP deberá acreditar la ejecución de medidas de prevención en las instalaciones del lote III:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En la parte posterior del taller de producción de la base Portachuelo, en las coordenadas 9463868N; 485349E, en un área aproximada de 6m²; - En los alrededores del Pozo 6571, en las coordenadas 9464313N; 482627E, en un área aproximada de 15m²; - En la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; en las coordenadas 9464297N; 485349E, en un área aproximada de 4m², procedente de las cajas reductoras de dichos equipos; - En la parte exterior baja (a 3 metros) del patio de tanques de la Estación 202, en las coordenadas 9464334N;484916E, en un área 	<p>En un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución</p>	<p>Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un informe técnico que detalle la ejecución de las medidas de prevención adoptadas en las instalaciones donde se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos como consecuencia de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos, con la finalidad de evitar

¹⁰ 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.

<ul style="list-style-type: none"> - En la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; - A 3 metros del patio de tanques de la Estación 202; y, - En el talud de la plataforma de la Batería 206. 	<p>aproximada de 6m2.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el talud de la plataforma de la Batería 206, en las coordenadas 9465520N;486173E, en un área aproximada de 8m2. <p>GMP deberá acreditar la limpieza y disposición final de las siguientes áreas donde se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos: -</p> <ul style="list-style-type: none"> - En la parte posterior del taller de producción de la base Portachuelo, en las coordenadas 9463868N; 485349E, en un área aproximada de 6m2; - En el talud de la plataforma de la Batería 206, en las coordenadas 9465520N;486173E, en un área aproximada de 8m2. - En la parte exterior baja (a 3 metros) del patio de tanques de la Estación 202, en las coordenadas 9464334N; 484916E, en un área aproximada de 6m2. <p>GMP deberá acreditar la limpieza, remediación y disposición final de las siguientes áreas donde se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En los alrededores del Pozo 6571, en las coordenadas 9464313N; 482627E, en un área aproximada de 15m2. - En la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; en las coordenadas 9464297N; 485349E, en un área aproximada de 4m2, procedente de las cajas reductoras de dichos equipos. 	<p>En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución.</p>	<p>impactos negativos en el suelo. Se deberá adjuntar registros fotográficos debidamente fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS84), así como documentación necesaria que acredite el cumplimiento de la medida correctiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un informe técnico de las acciones adoptadas a fin de realizar la limpieza, remediación y disposición final de las áreas impactadas donde se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos como consecuencia de fugas, derrames o licores de hidrocarburos. Se deberá adjuntar informes de ensayo de muestreos en suelo, así como registros fotográficos debidamente fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS84).
---	--	--	--

Fuente: Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI

Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora

- i) De conformidad con lo señalado en el Acta y el Informe de Supervisión, la DFAI indicó que la DS identificó organolépticamente suelos impregnados con hidrocarburos en las siguientes áreas del Lote III¹²:

¹²

Cabe precisar que mediante la Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI, la DFAI declaró el archivo del procedimiento administrativo sancionador en los siguientes extremos:

Cuadro N° 3: Detalle de los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular 2017

N°	Instalación	Área aprox. (m ²)	Coordenadas UTM-WGS84	
			Este	Norte
1	Parte posterior del taller de producción de la Locación Portachuelo	6m ²	485349	9463868
2	Alrededores del Pozo 6571	15m ²	482627	9464313
3	Parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico.	4m ²	485349	9464297
4	A 3 metros del patio de tanques de la Estación 202	6m ²	484916	9464334
5	En el talud de la plataforma de la Batería 206	8m ²	486173	9465520

Fuente: Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI.

- ii) Al respecto, la DFAI indicó que el administrado no presentó información alguna que acredite haber realizado medidas de prevención, que se encuentren acorde con sus operaciones y permitan evitar la generación de impactos ambientales negativos; por lo que se concluye que GMP no adoptó las medidas de prevención cuyo fin era el prevenir la ocurrencia de los impactos negativos en el Lote III¹³, más aun tomando en cuenta que de

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa
1	Graña y Montero Petrolera S.A. no implementó medidas para prevenir el impacto generado como consecuencia de fugas, derrames o lı́quidos de hidrocarburos en las siguientes áreas de la Locación Portachuelo del Lote III: - Alrededor del tanque de almacenamiento de agua
2	Graña y Montero Petrolera S.A. no realizó la descontaminación de áreas impactadas como consecuencia de fugas, derrames o lı́quidos de hidrocarburos en la Locación Portachuelo del Lote III: - En la parte posterior del taller de producción de la Locación Portachuelo; - En la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; - A 3 metros del patio de tanques de la Estación 202; y, - En el talud de la plataforma de la Batería 206.

13

La DFAI indicó que entre las medidas de prevención que podían ser implementadas con la finalidad de evitar la afectación del suelo ante posibles fugas, derrames o lı́quidos en las instalaciones supervisadas, se tiene: i) el mantenimiento y protección de las líneas de producción y equipos en las baterías de producción; ii) las revisiones periódicas de sus líneas de producción, tanques de almacenamiento de hidrocarburos, áreas estancas y otros, a fin de verificar posibles fugas o lı́quidos; iii) las inspecciones en los vehículos de transporte de combustible para evitar derrames en la carga y descarga de combustible; iv) el almacenamiento adecuado de residuos oleosos/aceites/lubricantes procedentes del mantenimiento de equipos en el área asignada para dicho fin, v) la colocación contenedores adecuados ubicados dentro de bermas de contención, techadas e impermeabilizada; vi) el entrenamiento al personal encargado del manejo, carga y descarga de combustible en prevención de derrames, entre otras.

acuerdo con el PAMA del Lote III, el administrado se comprometió a someter sus instalaciones a programas regulares de mantenimiento.

- 
- iii) Con la finalidad de verificar el grado de los impactos negativos en el componente suelo, la DS realizó la toma de muestras en las áreas impregnadas con hidrocarburos detalladas en el Cuadro N° 3 de la resolución cuyos resultados obran en el Informe de Ensayo N° SAA-17/01023, realizado por el Laboratorio AGQ PERÚ S.A.C., donde se detectó excesos de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, aprobados por el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM en la categoría de suelo Industrial (en lo sucesivo, **ECA - Suelo Industrial**), en los parámetros F2 (C10- C28) y F3 (C28-C40), en los puntos 74, 6 ESP-1, 74, 6 ESP-2 y 74, 6 ESP-3 y 74, 6 ESP-4.
- iv) En consecuencia, la DFAI precisó que la DS acreditó el impacto ambiental negativo en el componente suelo en las instalaciones del Lote III, originado por fugas, derrames o liqueos durante el desarrollo de las actividades del administrado; evidenciándose que GMP no adoptó las medidas de prevención respectivas con la finalidad de evitar los impactos negativos en el suelo sin protección.
- 
- v) De otro lado, en su escrito de descargos, GMP señaló que en la resolución de imputación de cargos no se ha señalado específicamente qué medida de prevención - que generó impactos negativos en el suelo - no fue adoptada; y que su falta de implementación/ejecución haya generado impactos negativos en el ambiente, producto de fugas, derrames o liqueos en las áreas objeto de la Supervisión Regular 2017, lo que desnaturaliza el debido procedimiento e implica una vulneración a los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), debido a que la imputación de cargos es genérica y no identificó la medida de prevención que no fue adoptada.
-
- vi) Al respecto, la DFAI indicó que contrariamente a lo señalado por el administrado, se verificó que en la Resolución Subdirectoral N° 1340-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM sí señaló las medidas de prevención que podían ser implementadas para evitar la afectación del suelo ante posibles fugas, derrames o liqueos en las instalaciones supervisadas.
- vii) En adición a las medidas de prevención identificadas en la SFEM, la DFAI señaló que GMP se encontraba en la posibilidad de adoptar aquellas establecidas en el PAMA, con el objeto de someter sus instalaciones a programas regulares de mantenimiento; sin embargo, estas acciones tampoco han sido acreditadas por GMP, verificándose que, pese a tener conocimiento de las medidas de prevención que correspondía ejecutar para
-

prevenir impactos ambientales en sus actividades, el administrado no realizó dichas acciones; por tanto, la DFAI consideró que no se vulneraron los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el TUO de la LPAG.

- viii) De otro lado, el administrado hizo referencia a las condiciones en las cuales se encontrarían las áreas objeto de la Supervisión Regular 2017, debido a que habrían sido consideradas como pasivos ambientales.
- ix) Al respecto, la DFAI señaló que, de la revisión de los inventarios aprobados por el MINEM a través de sus Resoluciones Ministeriales, específicamente la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos aprobada con Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM del 22 de junio del 2017, la primera instancia no advirtió que las áreas afectadas materia de análisis del Lote III estén incluidas en dicho inventario. Por lo tanto, la DFAI indicó que no es posible considerar las áreas materia de análisis como pasivos ambientales.
- x) De otro lado, el administrado manifestó respecto de los suelos impregnados con hidrocarburos detectados en la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico, que dicha instalación se encuentra fuera de servicio con anterioridad a la Supervisión Regular 2017. Asimismo, adjuntó registros fotográficos a efectos de acreditar que procedió a retirar el aceite del remanente de la caja reductora, para posteriormente proceder a la limpieza del área.
- xi) Al respecto, la DFAI indicó que dichas fotografías no se encuentran fechadas ni georreferenciadas. Asimismo, indicó que el supuesto que dichas instalaciones no se encuentran operando no justifica el incumplimiento imputado, toda vez que corresponde al administrado revisar constantemente sus instalaciones, tanto operativas como fuera de servicio. Por tanto, la DFAI indicó que con el registro fotográfico no se acreditan la adopción de medidas de prevención, ni las actividades de limpieza y remediación de los suelos.
- xii) De otro lado, el administrado presentó un Informe de Monitoreo de Confirmación de Pasivo Ambiental - Lote III (en adelante, **Informe de Monitoreo**), a efectos de acreditar que las zonas objeto de la Supervisión Regular 2017, correspondientes a la Locación Portachuelo del Lote III, tienen una antigüedad de entre 10 y 15 años, por lo que la presencia de hidrocarburos en toda la zona observada por el OEFA se debe a actividades anteriores a sus operaciones. Dicho informe contiene la descripción del: i) área de evaluación; ii) monitoreo de suelos; iii) datación de antigüedad de hidrocarburos; así como iv) la discusión de resultados.
- xiii) La DFAI, indicó que, de la revisión del referido Informe de Monitoreo, se advierte que los parámetros no se encuentran acreditados por el Instituto Nacional de Calidad (En adelante, **Inacal**), en ese sentido, no se cuenta con certeza respecto de lo señalado por el GMP. Asimismo, no se advierte la fórmula efectuada para poder obtener la antigüedad en años de los suelos

impregnados con hidrocarburos, ni se cuenta con certeza de que el monitoreo de suelos de datación de antigüedad de hidrocarburos a una profundidad de 30 cm. continúe siendo aquel suelo formado hace 10 y 15 años, puesto que a la profundidad de la toma de la muestra existen muchos factores que influyen la geomorfología del Lote III, tales como la acción eólica y la presencia de lluvias de mayor intensidad durante el Fenómeno del Niño, desnivelación de terrenos, entre otros, durante el cual el suelo erosiona en mayor grado, según el caudal de precipitación, modificando la topografía y relieve de la zona.

- xiv) De otro, la DFAI señaló que conforme se ha pronunciado el TFA, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, en tanto, una vez ocurrido el hecho, no se puede revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente.
- xv) Por las consideraciones expuestas, la DFAI indicó que quedó acreditada la responsabilidad del administrado respecto de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la resolución, lo cual genera un daño potencial a la flora y fauna, pues no implementar medidas para prevenir el impacto generado como consecuencia de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos está definido por: i) los receptores bióticos; y, ii) las características y/o efectos de los contaminantes detectados.
- xvi) En esa línea, indicó sobre los receptores bióticos en el área, que el derrame ocurrió en una zona de depresión, con suelos desarrollados a partir de materiales de origen orgánico de origen marino y bajo condiciones climáticas áridas, siendo estos suelos arenosos y arcillosos. Por lo cual, los hidrocarburos que son liberados al suelo pueden movilizarse hacia el agua subterránea a través del suelo. Allí, los componentes individuales pueden separarse de la mezcla original dependiendo de las propiedades químicas de cada componente. Algunos de estos componentes se evaporarán al aire y otros se disolverán en el agua subterránea y se alejarán del área donde fueron liberados. Otros compuestos se adherirán a partículas en el suelo y pueden permanecer en el suelo durante mucho tiempo, mientras que otros serán degradados por microorganismos en el suelo.
- xvii) Respecto a las características de los contaminantes detectados - concentraciones de Fracciones de Hidrocarburos F2 (Cm-C2s) y Fracciones de Hidrocarburos F3 (C2sC40)- por encima del ECA Suelo – Industrial, estos parámetros están asociados a efectos eco-toxicológicos adversos para los seres vivos.

Respecto a la medida correctiva

xviii) Al respecto, la DFAI precisó que, de las acciones adoptadas por GMP que fueron constatadas por la DS, así como de los medios probatorios aportados por el administrado, se tiene lo siguiente:

- Acreditó la remediación de las áreas impactadas detectadas en: i) la parte posterior del taller de producción de la locación Portachuelo (74,6, ESP-1); ii) en el talud de la plataforma de la Batería 206 - Portachuelo (74,6, ESP-3); y, iii) a 3 metros de la Estación del patio de tanques de la estación 202 - Portachuelo (74,6, ESP-4).
- No acreditó la limpieza de las áreas mencionadas en el párrafo anterior, ni disposición final de los suelos contaminados.
- No acreditó la limpieza, remediación y disposición final de las áreas impactadas ubicadas en los alrededores del Pozo 6571 y en la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico del Lote III.
- No acreditó la adopción de ninguna medida de prevención para prevenir impactos ambientales que se pudiesen presentar en el futuro en las áreas del Lote III, objeto de la Supervisión Regular 2017.

xix) En atención a ello, y de conformidad con lo establecido en el artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley del Sinefa**), la Autoridad Decisora dictó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

9. El 4 de enero de 2019, GMP interpuso recurso de apelación¹⁴ contra la Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) Se habría vulnerado el principio de causalidad y de presunción de inocencia, en tanto no existe medio probatorio que acredite que GMP fue el causante de los impactos verificados durante la supervisión, más aún si se desconoce la causa exacta del origen del mismo, basándose solo en especulaciones.
- b) Añadió que, el 7 de junio de 2017, detalló como presuntos pasivos ambientales las cinco áreas materia del presente procedimiento administrativo sancionador, en atención a un requerimiento del OEFA, ello con el fin de demostrar que existen presuntos impactos ambientales expuestos tras las lluvias del Fenómeno del Niño Costero. Asimismo, indicó que es lógico que la Resolución Ministerial N° 273-2017-MEN/DM del 22 de junio de 2017 no incluya las 5 áreas afectadas, toda vez que las mismas fueron recién reportadas al OEFA 15 días antes.
- c) De otro lado, el administrado indicó que se le está determinando

¹⁴ Presentado mediante escrito con registro N° 665 del 4 de enero de 2019 (folios 142 al 157).

responsabilidad administrativa mediante prueba indiciaria, lo cual no puede conciliar con los principios del procedimiento administrativo sancionador, principalmente el de presunción de licitud y verdad material. En base ello, el administrado indicó que el sustentar su responsabilidad en prueba indiciaria, refuerza su argumento relacionado a que se vinculó con los impactos generados en el suelo sin contar con prueba fehaciente.

- d) En esa línea, señala que se ha vulnerado el principio de verdad material, en tanto la DFAI debe verificar en forma plena los hechos detectados, a fin de generar certeza en la fundamentación de su decisión; por tanto, agrega que no se puede dejar un margen de duda razonable.
- e) Asimismo, señaló que, en función al principio de impulso de oficio, le corresponde al OEFA la carga de la prueba, dentro de un procedimiento sancionador; por tanto, no están obligados a probar su inocencia.
- f) Finalmente, indica que existe un caso similar en el cual la DFAI, mediante la Resolución N° 367-2015-OEFA/DFSAI, archiva un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que no quedó acreditado que los suelos impregnados con hidrocarburos se hayan generado por falta de mantenimiento.

10. El 28 de febrero de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA, conforme consta en el acta correspondiente, donde el administrado reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación.

II. COMPETENCIA

11. 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**)¹⁵, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley Sinefa¹⁶, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho

¹⁵ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo 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.

¹⁶ **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 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado,

público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁷.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁰ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

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

Son funciones generales del OEFA: (...)

- 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 emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

17 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.

18 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.

19 LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

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

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

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²², disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²³.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁴, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio


²¹ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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


²² DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano 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 las 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.

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

²⁴ LEY N° 28611.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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.

18. 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 cuánta 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.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁵.
20. 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 fundamental²⁶, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve²⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
21. 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.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a

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

²⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

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

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

²⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

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

través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁹.

23. 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

24. El recurso de apelación 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 221°³⁰ del TUO de la LPAG, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de GMP, por no implementar medidas para prevenir el impacto generado como consecuencia de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en las siguientes áreas de la Locación Portachuelo del Lote III: (i) en la parte posterior del taller de producción de la Locación Portachuelo; (ii) alrededor del Pozo 6571; (iii) en la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; (iv) a 3 metros del patio de tanques de la Estación 202; y, (iv) en el talud de la plataforma de la Batería 206.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Respecto de las obligaciones ambientales contenidas en la normativa vigente

26. A fin de determinar si existió responsabilidad administrativa por parte del administrado por la comisión del hecho imputado, esta Sala procederá a analizar

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

³⁰ 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 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

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.

27. 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 vida³¹. 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.

28. 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)³² y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado³³.

³¹ 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).

³² Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

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

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

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

³³ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

29. 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

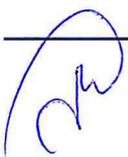
75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo 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.

- 
30. 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).

31. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, se señala lo siguiente:

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares



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

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

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

(Énfasis agregado)

32. 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 los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
33. En ese sentido, tal como se señaló en el considerando 28 de la presente resolución, dicho régimen exige a cada titular 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 negativo³⁴.
34. 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 2017, 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 2017

35. Respecto al hallazgo detectado en la Supervisión Regular 2017, la DS señaló lo descrito a continuación:

³⁴ 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° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, entre otras.

"11. Verificación de Obligaciones

(...)

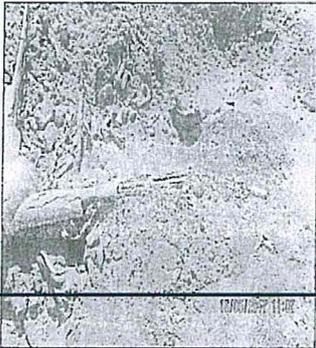
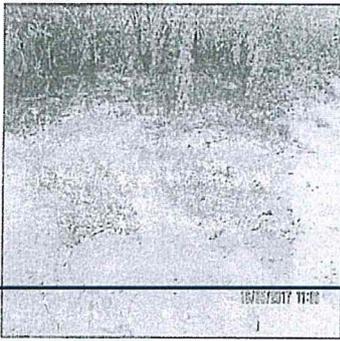
25. Se han identificado presencia de suelos impregnados con hidrocarburos que presentan características organolépticas (olor) características a hidrocarburos, en las siguientes ubicaciones.

En la Locación Portachuelo "zona C":

- En la parte posterior del Taller de producción de la base Portachuelo en las coordenadas 9463868N, 485349E, en un área aproximada de 6 m².
- En los alrededores del Pozo 6571, coordenadas 9464313N, 482627E, en un área aproximada de 15m².
- En la parte posterior del Tanque de almacenamiento de agua, coordenadas 9463970N, 485237E, en un área aproximadamente de 12m².
- En la parte posterior del Patio de montaje de unidades de bombeo mecánico, coordenadas 94642957N, 485349E, en un área aproximada de 4m² procedentes de las cajas reductoras de dichos equipos.
- En la parte exterior baja del patio de Tanques de la Estación 202, en las coordenadas 9464334N, 484916E, en un área aproximada de 6m².
- En el talud de la plataforma de la Batería 206, en las coordenadas 9465520N, 486173E, en un área aproximadamente de 8m².

(...)"

36. Hecho que, por otro lado, se sustentó en el registro fotográfico contenido en el Informe de Supervisión, conforme el siguiente detalle:

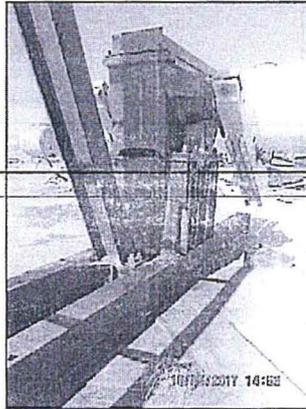
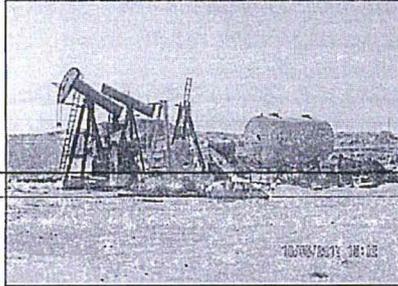
Parte posterior del taller de producción de la Locación Portachuelo	
<p>Vista Fotográfica N° 1: Se observa suelo con impregnación de hidrocarburo, ubicado en la parte posterior del Taller de Producción de la base Portachuelo (coordenadas 9463868N, 485349E), sobre un área aproximada de 6 m².</p>	
<p>Vista Fotográfica N° 2: Se observa suelo con impregnación de hidrocarburo, ubicado en la parte posterior del Taller de Producción de la base Portachuelo (coordenadas 9463868N, 485349E), sobre un área aproximada de 6 m².</p>	

Alrededores del Pozo 6571



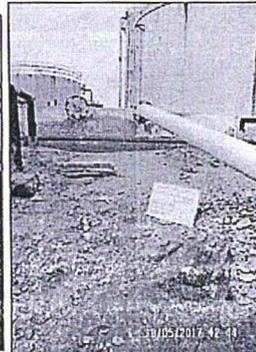
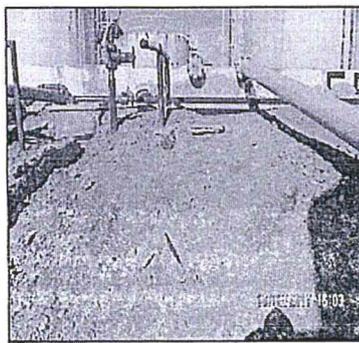
Vistas Fotográficas N° 15, 16 y 17: Se observa suelos impregnados con hidrocarburos alrededor del Pozo 6571; asimismo, se observa la presencia de hidrocarburos en suelos a aproximadamente 15 metros del pozo que se encuentra dentro de la plataforma de dicho pozo (Coordenadas 9464313N, 482627E).

Parte Posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico

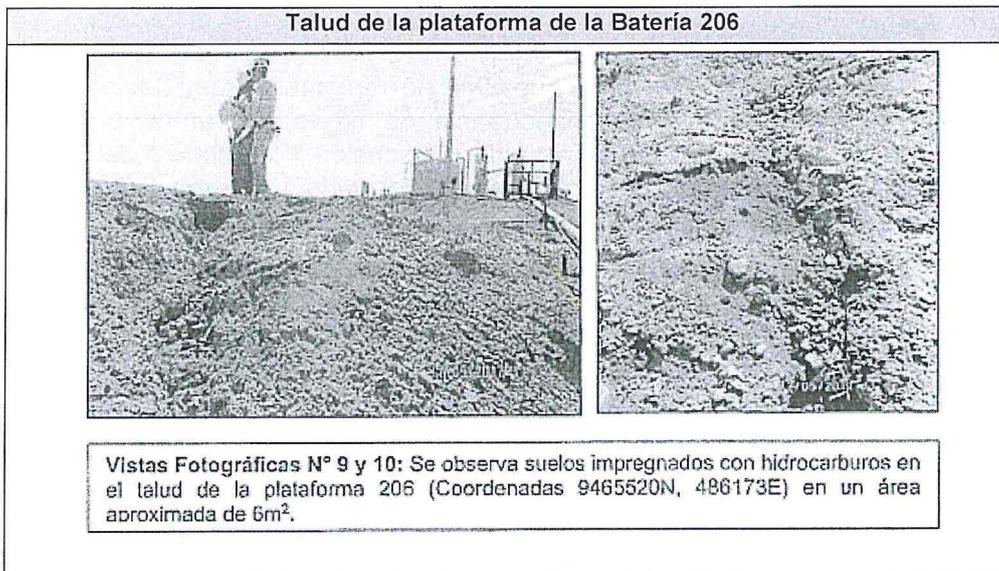


Vistas Fotográficas N° 5 y 6: Se observa suelos impregnados con aceites procedentes de los sistemas reductores de los equipos de bombeo mecánico ubicados en el Patio de montaje de unidades de bombeo mecánico (Coordenadas 94642957N, 485349E).

A 3 metros del patio de tanques de la Estación 202



Vistas Fotográficas N° 13 y 14: Se observa suelos impregnados con hidrocarburos en la parte baja del patio de tanques de la Estación 202 - Portachuelo (Coordenadas 9464334N, 484916E).



Fuente: Informe de Supervisión

37. Del mismo modo, corresponde señalar que la DS realizó la toma de muestras de suelo en los siguientes puntos de muestreo:

N°	Punto de muestreo	Descripción	Coordenadas UTM WGS84 ZONA (18)	
			Este	Norte
1	74, 6, ESP-1	Punto ubicado en la parte posterior del taller de producción de la locación Portachuelo.	485342	9463875
2	74, 6, ESP-2	Punto ubicado en el patio de montaje de unidades de bombeo mecánico de la locación Portachuelo.	485334	9464267
3	74, 6, ESP-3	Punto ubicado en el talud de la plataforma de la Batería 206 - Portachuelo	486173	9465520
4	74, 6, ESP-4	Punto ubicado a 3 metros de la Estación del patio de tanques de la estación 202 - Portachuelo.	484916	9464334

Fuente: Informe de Supervisión

38. Como resultado de dichas acciones de monitoreo se detectó excesos de los ECA Suelo - Industrial, en los Parámetros F2 (C10-C28) y F3 (C28-C40), en los puntos 74,6 ESP-1, 74,6 ESP-2 y 74,6 ESP-3 y 74,6 ESP-4)³⁵.

39. En ese sentido, la DFAI determinó que GMP no implementó medidas para prevenir el impacto generado como consecuencia de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en las siguientes áreas de la Locación Portachuelo del Lote III: (i) en la parte posterior del taller de producción de la Locación Portachuelo; (ii) Alrededor del Pozo 6571; (iii) en la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; (iv) a 3 metros del patio de tanques de la Estación 202; y, (iv) en el talud de la plataforma de la Batería 206.

Respecto a los argumentos del administrado

40. Se habría vulnerado el principio de causalidad y de presunción de inocencia, en tanto no existe medio probatorio que acredite que GMP fue el causante de los impactos verificados durante la supervisión, más aún se desconoce la causa exacta del origen del mismo, basándose solo en especulaciones.
41. Sobre el particular, cabe mencionar que el principio de presunción de licitud constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose, en virtud del mismo, que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario, ello de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 246° del TUO de la LPAG.
42. Este principio –también conocido como *presunción de inocencia*– se ha de entender no solo como limitador de la potestad sancionadora, sino que va más allá, en la medida en la que *cubre al imputado durante el procedimiento sancionador, y se desvanece o confirma gradualmente, a medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante el acto administrativo final del procedimiento*³⁶.
43. De lo expuesto, se advierte que la presunción de licitud que rige la potestad administrativa sancionadora, solo podrá ser desvirtuada en caso la autoridad administrativa aporte (de oficio) los medios probatorios que acrediten los hechos

Punto de Muestreo		Fecha de Muestreo: 13/04/2016				ECA Suelo Industrial III
		74,6,ESP-1	74,6,ESP-2	74,6,ESP-3	74,6,ESP-4	
Parámetro	Unidad					
Fracción de Hidrocarburos F2 (C10-C28)	mg/kg MS	6613	1078	11997	7724	5 000
Porcentaje de Exceso	%	32.26	-	139.84	54.48	
Fracción de Hidrocarburos F3 (C28-C40)	mg/kg MS	21432	14706	19049	6764	6 000
Porcentaje de Exceso	%	257.2	145.1	217.48	12.73	

Fuente: Informes de Ensayo N° SAA-17/01023 (AGO PERU S.A.C.)

(1) Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM

☐ Supera los ECA – Industrial

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

Fuente: Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI

³⁶ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Lima: Gaceta Jurídica, 2018, Tomo II pp. 440 y 441.

imputados al administrado y que sirvan de sustento para la decisión final del caso³⁷.

44. En este sentido, corresponde indicar que, la DFAI determinó responsabilidad administrativa por la conducta infractora materia de análisis, sustentando su pronunciamiento tomando como base la información advertida durante la Supervisión Regular 2017; información plasmada en el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión.
45. De lo señalado, esta Sala es de la opinión que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, se han utilizado los medios probatorios idóneos para determinar responsabilidad administrativa de GMP por la conducta infractora señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; vale decir, acreditando la existencia de elementos suficientes que demuestran que se incumplió la normatividad ambiental.
46. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado, toda vez que ha quedado acreditado que la primera instancia motivó su decisión y evaluó los medios probatorios que sustentan la determinación de responsabilidad administrativa; por ende, la resolución venida en grado ha sido emitida en plena observancia del principio de licitud.
47. Ahora bien, de acuerdo con el principio de causalidad, previsto en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG, la sanción debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa³⁸.
48. Cabe señalar que respecto del principio de causalidad, el TFA ha establecido en reiterados pronunciamientos³⁹ que, a efectos de determinar la correcta aplicación del referido principio, se debe verificar los siguientes aspectos:

- a) **La ocurrencia de los hechos imputados** (en el presente caso, presencia de hidrocarburos en las siguientes áreas de la Locación Portachuelo del Lote III: (i) en la parte posterior del taller de producción de la Locación Portachuelo; (ii) alrededor del Pozo 6571; (iii) en la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; (iv) a 3 metros del patio de

³⁷ Cabe precisar que la labor probatoria por parte de la Administración se encuentra regulada conforme a los principios de impulso de oficio y verdad material, los que se encuentran recogidos en los numerales 1.3 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

³⁸ **TUO DE LA LPAG.**
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

³⁹ Ver Resolución N° 034-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de agosto de 2017, Resolución N° 039-2016-OEFA/TFA-SME del 25 de noviembre de 2016, Resolución N° 044-2016-OEFA/TFA-SEM del 8 de agosto de 2016, Resolución N° 040-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2018, entre otros.

tanques de la Estación 202; y, (iv) en el talud de la plataforma de la Batería 206.

b) **La ejecución de los hechos por parte del administrado** (en el caso en particular, GMP no implementó las medidas para prevenir el impacto generado).

49. Con ello en cuenta, debe advertirse que se cumplen con los elementos necesarios para verificar el cumplimiento del principio de causalidad regulado en el TUO de la LPAG.
50. Al respecto, es importante mencionar que la determinación de responsabilidad, como consecuencia de la existencia de infracciones administrativas, es de naturaleza objetiva, bastando la verificación de la conducta infractora para que el administrado asuma responsabilidad por la misma, salvo que se acredite indubitablemente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero⁴⁰.
51. En esa misma línea, conforme con el principio de responsabilidad ambiental regulado en el Título Preliminar de la LGA, debemos señalar que corresponde al causante de la degradación al ambiente y sus componentes las medidas de restauración, rehabilitación o reparación ambiental en cuanto fuera posible; por otro lado, el principio de internalización de costos establecido en el mismo cuerpo normativo, señala que corresponde al agente que genere riesgos o daños sobre el ambiente asumir dichos costos⁴¹.

⁴⁰ LEY N° 29325.

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 07 de abril de 2015.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor (...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

⁴¹ LEY N° 28611.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.

El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

52. Cabe señalar que, conforme con el artículo 144° de la LGA⁴², la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Ello obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo cual conlleva a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitigación del daño, los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad, así como los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de recuperación del ambiente afectado y los de ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.
53. Por tanto, contrariamente a lo alegado por el administrado, esta Sala considera que, dentro del presente procedimiento administrativo sancionador, no se ha vulnerado el principio de causalidad, toda vez que de la valoración a los medios probatorios y elementos del expediente se ha determinado que existió una relación de causalidad entre la actuación del administrado y la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.
54. De otro lado, el administrado indicó que el 7 de junio de 2017 detalló como presuntos pasivos ambientales las cinco áreas materia del presente procedimiento administrativo sancionador, en atención a un requerimiento del OEFA, ello con el fin de demostrar que existen presuntos impactos ambientales expuestos tras las lluvias del Fenómeno del Niño Costero. Asimismo, indicó que es lógico que la Resolución Ministerial N° 273-2017-MEN/DM, del 22 de junio de 2017, no incluya las cinco áreas afectadas toda vez que las mismas fueron recién reportadas al OEFA quince días antes.
55. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo a la Ley N° 29134, Ley de Pasivos Ambientales⁴³ (en adelante, **Ley de Pasivos Ambientales**), estos son:

42

LEY N° 28611

Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

43

Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de noviembre de 2007.

Artículo 2.- Definición de los pasivos ambientales

Para efectos de la presente Ley, son considerados como pasivos ambientales, los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los fluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

Artículo 2.- Definición de los pasivos ambientales

(...) los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los fluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

56. Calificación, por otro lado, ampliada mediante el Decreto Supremo N° 004-2011-EM que aprueba el Reglamento de la referida norma, conforme se desprende de su artículo 3⁴⁴:

Artículo 3.- Definiciones

3.1. Se entiende como Pasivo Ambiental del Subsector Hidrocarburos, los pozos e instalaciones mal abandonados, los, suelos contaminados por efluentes, derrames, fugas residuos sólidos, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, **incluyendo** el zócalo continental, **napa freática, quebradas, ríos, lagunas y lagos**, producidos como consecuencia de operaciones en el Subsector Hidrocarburos, realizadas por parte de personas naturales o jurídicas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos. (Énfasis agregado)

57. Efectuadas tales acotaciones, de lo prescrito en el artículo 6⁴⁵ de la Ley de Pasivos Ambientales, es posible evidenciar que su determinación —a través del

⁴⁴ Decreto Supremo N° 004-2011-EM, que aprueba el Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de febrero de 2011.

Artículo 3.- Definiciones

- 3.1. Se entiende como Pasivo Ambiental del Subsector Hidrocarburos, los pozos e instalaciones mal abandonados, los, suelos contaminados por efluentes, derrames, fugas residuos sólidos, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo continental, napa freática, quebradas, ríos, lagunas y lagos, producidos como consecuencia de operaciones en el Subsector Hidrocarburos, realizadas por parte de personas naturales o jurídicas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.
- 3.2. Son de aplicación al presente Reglamento, las definiciones contenidas en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos y sus respectivas modificatorias, así como por el Decreto Supremo N° 032-2002-EM, que aprueba el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos.
- 3.3. Asimismo, entiéndase al Plan de Tratamiento de Pasivos Ambientales y al Plan de Abandono de Áreas, señalados en la Ley, como el Plan de Abandono definido en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

⁴⁵ Decreto Supremo N° 004-2011-EM, que aprueba el Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de febrero de 2011.

Artículo 6. Obligaciones respecto del Inventario de los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos

6.1 Son obligaciones del MINEM:

- El MINEM, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE), clasifica, elabora, actualiza y registra los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, por zonas geográficas, mediante un Registro de Inventario.
- El MINEM, deberá publicar el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha de recepción del Informe de Identificación de Pasivos Ambientales formulado y remitido por el OSINERGMIN.
- El MINEM determinará, mediante Resolución Ministerial, a los responsables de los Pasivos Ambientales, previo Informe del OSINERGMIN.

6.2 Son obligaciones de OSINERGMIN:

- Realizar todas las acciones que resulten necesarias para la identificación de los Pasivos Ambientales, a fin de que el MINEM realice la determinación de los responsables de las medidas de remediación ambiental correspondientes.
- Identificar los Pasivos Ambientales en aquellos casos donde no sea posible identificar a sus titulares, previa supervisión de campo. (...).

Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos— se constituye en dos etapas: (i) la primera relacionada a la identificación de los mismos; y, (ii) una posterior, orientada a la clasificación y registro del inventario de los mismos a efectos de establecer la responsabilidad respecto de aquello; etapas que, en ese sentido, se diferencian por las autoridades intervinientes, así como las funciones atribuidas a estas legalmente.

58. Sobre el particular, se debe tener en cuenta que:

- Con relación a la primera etapa, corresponde señalar que se le atribuye al OEFA⁴⁶, competencia para identificar pasivos ambientales, a través de una supervisión de campo; para lo cual, deberá presentar informes, que contendrán los pasivos ambientales identificados en el referido subsector, al Minem.
- La etapa posterior, por otro lado, presenta como autoridad competente al Minem, quien efectuará la clasificación, elaboración, actualización y registro del inventario de los pasivos ambientales; atribuyéndosele, por consiguiente, la función de elaboración y publicación —mediante la emisión de la respectiva resolución ministerial— del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector de Hidrocarburos. Siendo que, en virtud a ello, le corresponde a esta autoridad, la determinación del responsable para la remediación de los pasivos ambientales.

59. De lo señalado se colige, entonces, que si bien las labores de identificación de los pasivos ambientales las realiza el OEFA, a través de la realización del respectivo informe técnico; éste deberá ser remitido, en todo caso, al Minem, a efectos de que sea esta institución la que se encargue de efectuar el respectivo análisis legal que permita determinar, no solo el sujeto sobre el que recae la obligación de su remediación, sino también de verificar que la existencia o no de circunstancias que varíen su condición de tal (como su reactivación comunicada por el operador a cargo).

60. En ese sentido, a juicio de esta Sala⁴⁷, solo se considerará la existencia de un pasivo ambiental en la medida en que, éste se encuentre registrado como tal en el Inventario de Pasivos Ambientales elaborado por el Minem; motivo por el cual,

⁴⁶ Cabe destacar que, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin al OEFA, y el Decreto Supremo N° 042-2013-MINAM, la entidad competente para llevar a cabo la identificación de los pasivos ambientales en el subsector de hidrocarburos es el OEFA.

⁴⁷ Ver Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SME del 24 de febrero de 2015, Resolución N° 022-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 3 de febrero de 2017, Resolución N° 046-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 14 de marzo de 2017, Resolución N° 048-2017-OEFA/TFA-SME del 20 de marzo de 2017, Resolución N° 061-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución 040-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2018, Resolución 083-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, Resolución 130-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de mayo de 2018, Resolución 135-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 21 de mayo de 2018, Resolución 011-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de enero de 2019, Resolución 157-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de marzo de 2019, entre otras.

se procederá a verificar si lo argumentado por GMP tiene sustento en función al marco previamente expuesto.

61. Para ello, se ha de considerar que, tras la revisión del referido inventario a través del portal web del Minem, dicha autoridad —a la fecha— ha emitido las siguientes resoluciones:

- i) Mediante Resolución Ministerial N° 536-2014/MEM/DM, el 11 de diciembre de 2014, el Minem realizó la evaluación y clasificación de los pasivos ambientales identificados por el OEFA⁴⁸, disponiendo la aprobación del *Inventario Inicial de los Pasivos Ambientales en el Subsector de Hidrocarburos*.
- ii) Asimismo, el 18 de enero de 2016, mediante la Resolución Ministerial N° 013-2016-MEM/DM, dicha autoridad aprobó la primera actualización del referido Inventario de Pasivos Ambientales, en el que se incluyeron 1770 adicionales.
- iii) Posteriormente, el 26 de junio de 2017, mediante la Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM, el Minem aprobó la segunda actualización del referido Inventario de Pasivos Ambientales en el que se incluyeron 3457 pasivos ambientales.

62. Por tanto, de la revisión de los inventarios de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos —aprobados mediante las Resoluciones Ministeriales N°s 536-2014-MEM/DM, 013-2016-MEM/DM y 273-2017-MEM/DM⁴⁹— y de las coordenadas de los puntos monitoreados⁵⁰ durante la Supervisión Especial 2017, se desprende que ninguno de los puntos de monitoreo corresponde al listado de pasivos aprobado por el Minem.

63. Asimismo, de manera referencial, se detallan los puntos de monitoreo tomados durante la supervisión y la ubicación de los pasivos aprobados:

⁴⁸ Véase el considerando 6 de la Resolución Ministerial N° 536-2014/MEM/DM de fecha 11 de diciembre 2014, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2014.

⁴⁹ Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM. "Aprueban la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos".

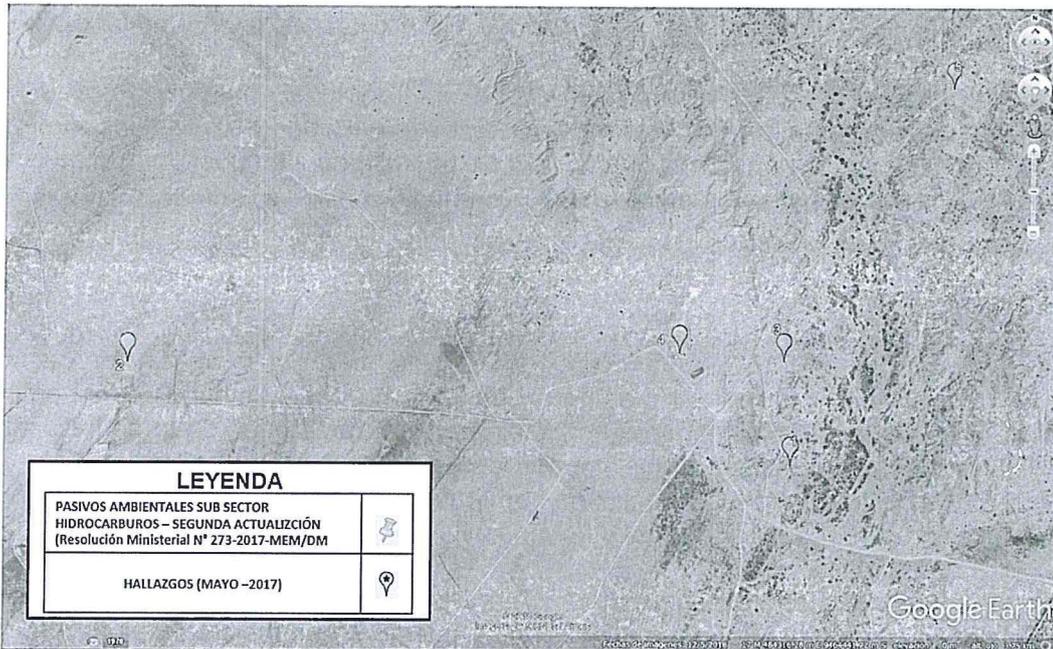
SE RESUELVE:

Artículo 1.- APRUÉBESE la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, el mismo que consigna tres mil cuatrocientos cincuenta y siete (3457) pasivos ambientales, cifra ésta que incluye los previamente publicados mediante Resolución Ministerial N° 536-2014-MEM/DM y Resolución Ministerial N° 013-2016-MEM/DM.

Artículo 2.- PUBLÍQUESE la presente Resolución Ministerial y el Inventario que contiene la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos en el portal web institucional del Ministerio de Energía y Minas (www.minem.gob.pe). (Subrayado agregado)

<http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=2&idTitular=6457&idMenu=sub6454&idCateg=1103>
Consulta realizada el 17 de abril de 2019.

⁵⁰ Ver cuadro contenido en el considerando 38 de la presente resolución.



Fuente: (i) Google Earth, (ii) Informe de Supervisión N° 422-2017-OEFA/DS-HID y (iii) R.M. N° 273-2017-MEM/DM

Elaboración: TFA

64. Por consiguiente, tomando en consideración nuestro ordenamiento legal y el criterio de esta Sala al respecto, en tanto los componentes señalados por el administrado no se encuentran incluidos en el Registro de Inventarios de Pasivos Ambientales aprobado y actualizado por el Minem, debe indicarse que los sitios identificados durante la supervisión no constituyen pasivos ambientales. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos en el presente extremo de la apelación.
65. De otro lado, el administrado indicó que se le está determinando responsabilidad administrativa mediante prueba indiciaria, lo cual no puede conciliar con los principios del procedimiento administrativo sancionador, principalmente el de presunción de licitud y verdad material. En base ello, el administrado indicó que el sustentar su responsabilidad en prueba indiciaria, refuerza su argumento relacionado a que se vinculó con los impactos generados en el suelo sin contar con prueba fehaciente.
66. Al respecto, cabe señalar, contrariamente lo señalado por el administrado, esta Sala estima por pertinente precisar que el desarrollo probatorio realizado por la primera instancia administrativa se basa en pruebas directas y no en indicios, siendo que se aprecia que cada uno de los hechos base se encuentran debidamente probados. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos en el presente extremo de la apelación.

67. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que este Tribunal ha validado en reiterados pronunciamientos la prueba indiciaria⁵¹, siendo que corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 191° del Código Procesal Civil, aprobado por Decreto Legislativo N° 768⁵², la actividad probatoria regulada en nuestro ordenamiento jurídico permite la actuación de medios de prueba (pruebas instrumentales, periciales y de inspección que tengan pertinencia con la cuestión que se discute), así como de sus sucedáneos; estableciendo además que ambos son idóneos para acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el Juez respecto de los puntos controvertidos, y fundamentar sus decisiones⁵³.
68. De otro lado, GMP señaló que, en función al principio de impulso de oficio, le corresponde al OEFA la carga de la prueba, dentro de un procedimiento sancionador; por tanto, no están obligados a probar su inocencia. En esa línea, señala que se ha vulnerado el principio de verdad material, en tanto la DFAI debe verificar en forma plena los hechos detectados, a fin de generar certeza en la fundamentación de su decisión; por tanto, agrega que no se puede dejar un margen de duda razonable.
69. Al respecto, debe indicarse que los principios invocados por GMP se encuentran recogidos en el TUO de la LPAG, por lo cual, de manera previa al análisis de los argumentos del administrado se considera pertinente exponer el marco normativo que regula los citados principios.
70. Con relación al principio de verdad material, en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establece que la autoridad administrativa competente tiene el deber de adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas, a fin de acreditar de manera plena los hechos que sirven de motivo a sus decisiones⁵⁴.

⁵¹ Ver Resolución N° 001-2017-OEFA/TFA-SEPIM del 11 de enero de 2017, Resolución N° 044-2016-OEFA/TFA-SEM del 8 de agosto de 2016, Resolución N° 055-2015-OEFA/TFA-SEM del 25 de agosto de 2015, Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE del 24 de febrero de 2015, entre otros.

⁵² Aplicable de manera supletoria al presente procedimiento administrativo sancionador, en atención a lo señalado en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

⁵³ Decreto Legislativo N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

Idoneidad de los medios de prueba.-

Artículo 191.- Todos los medios de prueba, así como sus sucedáneos, aunque no estén tipificados en este Código, son idóneos para lograr la finalidad prevista en el Artículo 188.

Los sucedáneos de los medios probatorios complementan la obtención de la finalidad de éstos.

DECRETO LEGISLATIVO N° 768.

Finalidad.-

Artículo 188.- Los medios probatorios tienen por finalidad acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el Juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones.

⁵⁴ TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar

71. Por su parte, el principio de impulso de oficio, el cual se encuentra recogido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece el deber de las autoridades de dirigir e impulsar de oficio el procedimiento, así como ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias⁵⁵.
72. Ahora bien, respecto a la carga probatoria, debe indicarse lo señalado por el profesor Alejandro Nieto:
- (...) por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad" (Sentencia Supremo Español)⁵⁶ (Subrayado nuestro)
73. En ese sentido, tal como lo ha señalado esta Sala⁵⁷, al formularse la imputación de una infracción administrativa, la carga de la prueba corresponde al administrado imputado, pues previamente a tal imputación, la administración ya desarrolló actividades destinadas a la verificación de una conducta infractora, desvirtuando de esta manera la referida presunción.
74. En esa línea, corresponde precisar que, de la evaluación de los medios probatorios que obran en el expediente, no existen medios probatorios que generen certeza respecto a que este adoptó medidas para prevenir el impacto generado, como consecuencia de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en las áreas señaladas en la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. Por tanto, esta Sala es de la opinión que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, no se han vulnerado los principios de presunción de impulso de oficio y verdad material, alegado por el administrado, por lo que corresponde desestimar sus alegaciones formuladas en este extremo.

todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

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

55

TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

- 1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

56

Nieto GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta Edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005. P. 424.

57

Véase la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de abril de 2017.

75. De otro lado, GMP indicó que existe un caso similar en el cual la DFAI mediante la Resolución N° 367-2015-OEFA/DFSAI archivó un procedimiento administrativo sancionador, toda vez no se acreditó que los suelos impregnados con hidrocarburos se hayan generado por falta de mantenimiento.
76. Al respecto, se debe precisar que la presunta conducta infractora que fuera archivada por la DFAI en la Resolución Directoral N° 367-2015-OEFA/DFSAI del 23 de abril de 2015, correspondiente al Expediente N° 029-2015-DFSAI/PAS seguido contra Consorcio Terminales, estaba relacionada a que dicho administrado no ejecutaría programas regulares de mantenimiento a sus equipos toda vez que se advirtieron suelos impregnados con hidrocarburos:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
(...)			
2	Consorcio Terminales no ejecutaria programas regulares de mantenimiento a sus equipos toda vez que se advirtieron suelos impregnados con hidrocarburos.	Literal g) del Artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en el Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Fuente: Resolución Directoral N° 367-2015-OEFA/DFSAI⁵⁸

77. Por tanto, se debe indicar que el procedimiento administrativo sancionador a que se refiere el administrado, que motivó la emisión de la Resolución Directoral N° 367-2015-OEFA/DFSAI, se encuentra referido a una imputación distinta a la seguida en el presente expediente, es decir se refería a un caso en concreto, el cual comprendía otras circunstancias analizadas por la autoridad decisora en forma particular. En ese sentido, corresponde desestimar las alegaciones formuladas por GMP en este extremo.
78. Por todo lo expuesto, se debe confirmar la Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI del 11 de diciembre de 2018, toda vez que quedó acreditada la

⁵⁸ Cabe precisar que la DFAI en la mencionada resolución solo archivo el siguiente extremo:

(...) se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Consorcio Terminales en el extremo referido al presunto incumplimiento consistente en no ejecutar programas de mantenimiento de equipos, en tanto que no ha quedado acreditado que los suelos impregnados con hidrocarburos observados durante la Supervisión Regular realizada el 23 de setiembre del 2013 sean consecuencia de derrames originados por falta de mantenimiento de los equipos del Terminal Pisco (...).

responsabilidad administrativa de GMP, por no implementar medidas para prevenir el impacto generado, como consecuencia de fugas, derrames o licores de hidrocarburos en las siguientes áreas de la Locación Portachuelo del Lote III: (i) en la parte posterior del taller de producción de la Locación Portachuelo; (ii) alrededor del Pozo 6571; (iii) en la parte posterior del patio de montaje de unidades de bombeo mecánico; (iv) a 3 metros del patio de tanques de la Estación 202; y, (iv) en el talud de la plataforma de la Batería 206.

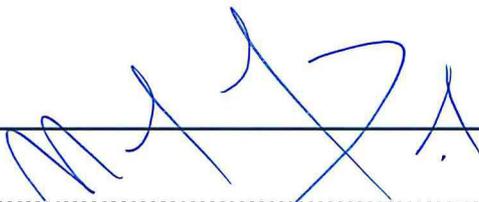
De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, 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:

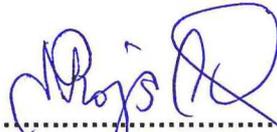
PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 3116-2018-OEFA/DFAI del 11 de diciembre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S. A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1; así como la medida correctiva impuesta detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Graña y Montero Petrolera S. A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



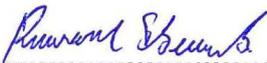
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

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