



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

**RESOLUCIÓN N° 232-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 943-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3000-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras N° 1 y 2° descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos descritos en la parte resolutive.*

*Por otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que dictó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; en consecuencia, corresponde archivar el procedimiento en dicho extremo.*

Lima, 9 de mayo de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. CNPC Perú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote X**).
2. Mediante Oficio N° 3555-1999-EM/DGH del 16 de septiembre de 1999, la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (DGH) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote X (en adelante, **PAMA**).
3. Mediante Carta CNPC-APLX-OP-199-2015, del 22 de marzo de 2015, CNPC remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) el **Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales**, mediante el cual informó respecto del derrame de fluido de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 en

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

el Pozo 2488, Peña Negra 33 del Lote X<sup>2</sup>.

4. El 24 de marzo de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del **OEFA** realizó una visita de supervisión especial (en adelante, la **Supervisión Especial**) a las instalaciones del Lote X operado por CNPC, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n<sup>3</sup> del 24 de marzo de 2015, (en adelante, **Informe de Supervisión**) las cuales fueron evaluadas en el Informe N° 432-2015-OEFA-DS/HID del 30 de noviembre de 2015<sup>4</sup> y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 2786-2016-OEFA/DS del 30 de septiembre de 2016<sup>5</sup> (en adelante, **ITA**).
5. Mediante Carta CNPC-APLX-236-2015, del 7 de abril de 2015, CNPC remitió al OEFA el **Reporte Final de Emergencias Ambientales**, respecto al derrame de fluido de producción ocurrido el 2 de marzo de 2015 en el Pozo 2488, Peña Negra 33 del Lote X<sup>6</sup>.
6. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 1815-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de junio de 2018<sup>7</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra CNPC<sup>8</sup>.
7. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC<sup>9</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1743-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 10 de octubre

---

Carta con código de registro N° E01-015662. Documento registrado en el CD que obra en el folio 9.

- <sup>3</sup> Páginas 120 a 126 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.
- <sup>4</sup> Documento registrado en el CD que obra en el folio 9.
- <sup>5</sup> Folios 1 a 8.
- <sup>6</sup> Carta con código de registro N° E01-019239. Documento registrado en el CD que obra en el folio 9.
- <sup>7</sup> Folios 10 a 12. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 12 de julio de 2018 (folio 13).
- <sup>8</sup> Cabe señalar que, mediante carta CNP-VPLX-OP-452-2018 presentada el 6 de agosto de 2018, con código de registro N° E01-066070, el administrado señaló que el disco compacto adjunto a la resolución Subdirectorial N° 1895-2018-OEFA/DFAI/SFEM, el cual contenía el Informe de Supervisión Directa N° 432-2015-OEFA/DS/HID y el Informe Técnico Acusatorio N° 2786-2016-OEFA/DS y sus anexos habría llegado "quebrado" durante el proceso de la notificación. En atención a ello, mediante Carta N° 454-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 20 de agosto de 2018 (folio 25) -notificada al administrado el 20 de agosto de 2018- (folio 25), la SFEM remitió a CNPC los informes mencionados y sus respectivos anexos, a fin de garantizar su derecho de defensa, otorgándole el plazo de veinte (20) días hábiles para que cumpla con presentar sus descargos a la resolución Subdirectorial N° 1895-2018-OEFA/SFEM.
- <sup>9</sup> Presentados el 21 de septiembre de 2018 mediante escrito con registro N° E01-078210 (Folios 26 a 57).

de 2018<sup>10</sup> (en adelante, el IFI) a través del cual determinó que se encontraban probadas las conductas constitutivas de infracción.

8. Luego del análisis de los descargos presentados por el administrado<sup>11</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018<sup>12</sup>, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC<sup>13</sup>, por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación:

<sup>10</sup> Folios 59 a 63. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado a CNPC mediante Carta N° 3293-2018-OEFA/DFAI el 18 de octubre de 2018 (Folio 69).

<sup>11</sup> Presentado mediante escrito con registro N° E01-091604 el 9 de noviembre de 2018 (Folios 70 a 93).

<sup>12</sup> Folios 108 a 120. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 12 de diciembre de 2018 (folio 122).

<sup>13</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

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

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

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

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

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

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

Cuadro N° 1: Conductas infractoras

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	CNPC no adoptó medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados producto del derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (coordenadas	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>14</sup> (en adelante RPAAH), en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>15</sup> (en adelante, LGA)	Numeral 3.3 del rubro 3 del cuadro de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificaciones <sup>16</sup>

<sup>14</sup> **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

**Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares**

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

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

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

<sup>15</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 74.- De la responsabilidad general**

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

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

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

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

<sup>16</sup> **Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin aprobada mediante Resolución N° 028-2003-OS/CD y modificaciones**

Rubro	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3	<b>Accidentes y/o protección del medio ambiente</b>			
3.3	Derrames, emisiones de efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al ambiente	(...) Arts. 3°, 40°, 41° lit. b), 47° y 66° inciso f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	UTM, WGS84: 9530012N, 474243E).		
2	CNPC no descontaminó las áreas que fueron impactadas con fluidos de producción como consecuencia del derrame ocurrido el 22 de marzo del 2015 en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X.	Artículo 66 <sup>17</sup> del Reglamento de Protección para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH).	Numeral 2.4 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y sanciones de Osinergmin aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD) <sup>18</sup> y sus modificatorias.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1895-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA).

<sup>17</sup> **Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.**

**Artículo 66.- Siniestros y emergencias**

En el caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

Presentada la solicitud del Plan de Rehabilitación, la Autoridad Competente respectiva, procederá a su revisión, la misma que deberá efectuarse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles. En caso de existir observaciones, se notificará al Titular, por única vez, para que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles las subsane, bajo apercibimiento de declarar el abandono del procedimiento.

Los Planes de Rehabilitación deberán ser suscritos por el Titular y al menos dos (02) profesionales habilitados por el Colegio Profesional correspondiente, los cuales deberán contar con capacitación y experiencia en aspectos ambientales.

<sup>18</sup> **Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD)**

Infracción base	Normativa referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción		Sanción Monetaria
<b>2 Obligaciones referidas a incidentes y emergencias ambientales</b>				
2.4	No adoptar, en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	Genera daño potencial a la flora o fauna	Grave De 20 a 2000 UIT.

9. Asimismo, mediante la Resolución Directoral 3000-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva que se detalla, a continuación, en el Cuadro N° 2:

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada**

Conductas Infractoras	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
CNPC no adoptó las medidas de prevención contra los impactos ambientales negativos generados del derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (Coordenadas UTM 9530012 N, 474243 E)	CNPC deberá acreditar adopción de medidas para prevenir eventuales derrames de fluidos de producción en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (Coordenadas UTM 9530012 N, 474243 E), correspondiente a la ejecución de acciones de verificación de los elementos de hermeticidad del mismo (inspecciones periódicas del torque de la unión roscada del tapón).	En un plazo no mayor de setenta y cinco (75) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que declara responsabilidad administrativa.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle lo siguiente: i. Resultados de las inspecciones de hermeticidad de la unión roscada en el tapón y la boca del pozo acompañados de reportes, registro y el <i>check list</i> de inspección. ii. Resultados de la realización de las pruebas de hermeticidad en el cabezal del pozo, acompañados de registros u órdenes de servicio. iii. Registro fotográfico (a color) debidamente georreferenciado con coordenadas UTM WGS84, que evidencien las actividades señaladas en el ítem (i) y (ii).

Fuente: Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI  
Elaboración: TFA

10. La DFAI sustentó la Resolución Directoral 3000-2018-OEFA/DFAI en base a lo siguiente:





**Respecto a la Conducta Infractora N° 1**

- La Primera Instancia consideró que, de acuerdo al análisis efectuado por la DS en el Informe de Supervisión N° 432-2015-OEFA/DS-HID, el derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 se debió a la surgencia intempestiva de fluidos del Pozo EA 2488, ocasionada por el desacople en la unión roscada del tubo de boca de pozo de 5" y el tapón de cierre.
- Partiendo de lo anterior, la DFAI determinó que CNPC omitió adoptar medidas de prevención orientadas a garantizar la seguridad e integridad del Pozo EA 2488, tales como la implementación de un cerco perimétrico que impida el acceso de terceros al pozo.
- Asimismo, la Autoridad Decisora indicó que se había omitido la medida de prevención consistente en la ejecución de acciones de verificación de los elementos de hermeticidad del mismo (inspecciones periódicas del torque en la unión roscada del tapón).

- d) Dichas medidas han sido recogidas en el "Informe de investigación del accidente con impacto al ambiente"<sup>19</sup> y en el Informe UDEP 1309-03-15-CNPC: Inspección macrográfica de tapón roscado para sello de pozo petrolero<sup>20</sup>.
- e) Asimismo, las medidas mencionadas están asociadas a factores de riesgo naturales y antropogénicos del área de influencia del proyecto (como el efecto corrosivo de la brisa marina y la manipulación de los elementos de hermeticidad por personas ajenas a la actividad), que pudieron ser previstas y evaluadas por el administrado con antelación.
- f) Dichos factores de riesgos se encontraban identificados en el PAMA del Lote X, el cual indica que el área del Lote X en el periodo 1983 – 1984 tuvo valores de humedad máxima mensual de 85% y una mínima de 62%; además, el área de influencia social de las operaciones del Lote X es principalmente el espacio urbano de Los Órganos y El Alto.
- g) En ese sentido, la DFAI consideró que en el PAMA del Lote X se indica que hay pozos que se encuentran funcionando dentro de la ciudad, algunos de los cuales tienen rejas de protección, pero algunos otros perdieron dicha protección por acción de la población, la cual utiliza el crudo para asentar el polvo delante de sus casas.
- h) Por otra parte, la Primera Instancia consideró que los resultados analíticos de las muestras tomadas en la Supervisión Especial arrojó la presencia de Hidrocarburos Totales de Petróleo F3 (C<sub>28-10</sub>) en el punto de muestreo 24,6,ESP-2 y 24, 6,ESP-3 y que la concentración de Bario Total superó el ECA para Suelo – Uso Industrial en el punto de muestreo 24,6,ESP-3.
- i) Partiendo de lo anterior, la DFAI concluyó que CNPC había afectado la vegetación y al suelo, al no adoptar medidas de prevención orientadas a salvaguardar la integridad del Pozo EA2488, tales como la implementación de un cerco perimétrico que impida el acceso de terceros al pozo y la ejecución de acciones de verificación de los elementos de hermeticidad del mismo.
- j) Respecto al argumento del administrado referido a que no se habría demostrado que el impacto negativo fuera producto de las actividades de sus operaciones, sino de factores externos y que no se tomaron en cuenta las conclusiones del Informe de la UDEP que apuntaba a que el origen del incidente fue ocasionado por personas ajenas a la empresa, la Autoridad Decisora señaló que en el ITA, la DS sustentó que se había advertido que el Pozo EA 2488 carecía de medidas de protección que permitieran proteger su integridad.

<sup>19</sup> Documento presentado por el administrado. Páginas 92 al 97 del CD que obra en el folio 9.

<sup>20</sup> Documento presentado por el administrado. Páginas 57 al 70 del CD que obra en el folio 9.

- 
- 
- 
- 
- k) Asimismo, la DFAI acotó que el Informe de la UDEP sí había sido evaluado.
- l) En ese sentido, la DFAI indicó que, en atención a la causa de la emergencia ambiental, CNPC omitió adoptar medidas de prevención (implementación de un cerco perimétrico que impida el acceso de terceros al pozo y ejecución de acciones de verificación de los elementos de hermeticidad del mismo, mediante inspecciones periódicas del torque de la unión roscada del tapón).
- m) Además, la Autoridad Decisora precisó que las medidas mencionadas fueron identificadas en el Informe de Investigación del accidente con impacto al ambiente y en el informe de la UDEP.
- n) También, la primera instancia señaló que las medidas de prevención indicadas se encuentran asociadas a factores de riesgo naturales y antropogénicos del área de influencia del proyecto, como había sido señalado en la Resolución Subdirectoral N° 1895-2018-OEFA/DFAI/SFEM, a través de la revisión del PAMA del Lote X.
- o) Con respecto al argumento de CNPC referido a que el pozo materia de análisis (fuente generadora) contaba con medidas de prevención de riesgo y daño ambiental y que de acuerdo al Informe de la UDEP, era improbable que éste hubiera fallado, lo cual demostraría que los componentes de la instalación estaban óptimos y que la integridad mecánica del pozo no estuvo en riesgo ni fue el motivo que originó el evento materia del PAS, la DFAI señaló que en el expediente no se acreditó que el administrado haya adoptado medidas de prevención en la fuente generadora del riesgo y daño al ambiente.
- p) Asimismo, la Primera Instancia destacó que en el Informe de la UDEP se evidenció el deterioro corrosivo de la unión roscada del pozo.
- q) Por otra parte, respecto a que el artículo 3° del RPAAH es una norma de carácter general que no especifica para cada tipo de instalación las medidas de prevención a adoptar, por lo que su aplicación resultaría ambigua, la Autoridad Decisora señaló que en el presente PAS se ha establecido con claridad las medidas de prevención que debió ejecutar el administrado.
- r) A su vez, respecto a la referencia efectuada por el administrado al PAS existente ante el Osinergmin respecto a la falta de protección de la instalación, conforme a la Resolución N° 128-2018-OS/TASTEM-S2, la DFAI replicó que los procedimientos sancionadores tramitados en el OEFA y en el Osinergmin se refieren a distintos bienes jurídicos tutelados y se desarrollan bajo competencias específicas atribuidas por ley a ambas entidades.
- s) Con relación a la alegación del administrado de la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS, conforme a lo dispuesto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG<sup>21</sup> y el artículo 15° del Reglamento de

<sup>21</sup> Cabe precisar que, actualmente dicha figura se encuentra recogida en el artículo 257° del TUO de la LPAG, compilado aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



Supervisión del OEFA, la DFAI precisó que las medidas de prevención son acciones o actividades preliminares que debieron ser adoptadas por el titular de las actividades de hidrocarburos previamente a que se produzcan los hechos que originaron el impacto negativo al ambiente, las mismas que no pueden ser objeto de subsanación, conforme lo ha señalado reiteradamente el TFA, por cuanto una vez ocurrido el hecho no se puede revertir los efectos derivados de la infracción.

- t) En ese sentido, la Autoridad Decisora agregó que el no adoptar medidas para prevenir impactos ambientales negativos como consecuencia de fugas o derrames de hidrocarburos puede provocar un daño potencial a la flora y fauna.

#### Respecto a la Conducta Infractora N° 2

- u) La DFAI señaló que, durante la Supervisión Especial, la DS detectó organolépticamente las áreas impactadas por donde discurrieron los fluidos de producción (percepción visual del suelo de coloración negra) describiéndolo de la siguiente forma:

(...) las mismas que comprendían una extensión que abarca desde el lado noroeste del terraplén del Pozo EA 2488, continúa por una vivienda ubicada a cincuenta metros (50 m.) de la boca del mismo y un desnivel de aproximadamente dos metros (2 m.) respecto al terraplén, hasta alcanzar una quebradilla seca s/n que empieza al borde del terraplén y lega hasta un canal pluvial próximo a la población de Cabo Blanco.

- v) La Primera Instancia señaló que en la Supervisión Especial se tomaron cuatro muestras de suelo, cuyos resultados evidenciaron que la concentración de Bario Total superó el ECA para Suelo – Uso Industrial en el punto de muestreo 24,6,ESP-3.
- w) La DFAI agregó que el punto de muestreo mencionado se encuentra en un área adyacente al Pozo EA 2488<sup>22</sup>, como consecuencia de la fuga de fluidos de producción con importantes concentraciones de hidrocarburos y bario por el uso de baritina. Agregó que, por las actividades realizadas por la comunidad en el área de influencia del pozo, dicha comunidad no sería la causante de la presencia de dicho parámetro detectado en exceso.
- x) Asimismo, la Primera Instancia señaló que mediante el Acta de Supervisión del 24 de marzo de 2015 la DS otorgó un plazo de 10 días hábiles para que el administrado presente el Informe Final del Cierre de Actividades que incluya el resultado de los análisis de suelos realizados por un laboratorio acreditado, contrastando los resultados con el ECA Suelo.

<sup>22</sup> La DFAI precisó que el punto de muestreo 24,6,ESP-3 se ubica a una distancia aproximada de cincuenta metros y a un desnivel aproximado de ocho metros una distancia aproximada de cincuenta metros y a un desnivel aproximado de ocho metros respecto del terraplén del pozo EA 2488.

- y) Sin embargo, el administrado no habría cumplido con presentar lo solicitado dentro del plazo otorgado, por lo que se habría acreditado que no realizó la descontaminación de las áreas impactadas por el derrame de fluidos de producción del Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X.
- z) Respecto al argumento de CNPC consistente en que realizó la descontaminación de los suelos afectados por el derrame, mediante la presentación del Informe de Ensayo N° 21420/2015<sup>23</sup>, la Autoridad Decisora determinó que los puntos de muestreo presentados por el administrado no corresponden a los realizados por el OEFA, tras compararlos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Comparación de puntos de muestreo

Comparación de puntos de muestreo	Puntos de muestreo de suelo OEFA Fecha: 24/03/2015	Puntos de muestreo de suelos CNPC Fecha: 02/07/2015	
Puntos de muestreo	24,6,ESP-3	Q2488-PN33	P2488-PN33
Coordenadas UTM WGS84	9530062 N 0474233 E	9530013 N 0474157 E	9530006 N 0474243 E
Referencia	Ubicado a 5 m. de la vivienda	Aprox. a 100 m. del pozo 2488 en la quebrada PN33	Pozo 2488, PN33. Plataforma
Distancia que difiere del punto del OEFA		88 metros	54 metros

Fuente: Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI

- aa) Asimismo, la primera instancia señaló que el Informe de ensayo N° 21420/2015 no tenía los sellos que certifiquen su autenticidad por el INACAL, por lo que la información presentada por el administrado no generó certeza respecto a la descontaminación del área impactada por el derrame de fluido de producción del Pozo EA 2488, por lo que desestimó dicho medio probatorio.
- bb) Posteriormente, respecto al Informe de Ensayo N° MA1823122 emitido el 8 de noviembre de 2018 por el Laboratorio SGS del Perú S.A.C., presentado por CNPC a fin de acreditar la descontaminación del área afectada por el derrame de agua de producción, la DFAI advirtió que no excedía los ECA para Suelo de Uso industrial del parámetro Bario en el punto de muestreo denominado 24,6,ESP-3.
- cc) En base a lo anterior, la Autoridad Decisora concluyó que el administrado acreditó la corrección de su conducta luego de iniciado el PAS, en la medida que a la fecha de la emisión de la resolución apelada, cumplía con los ECA para Suelo de Uso industrial del parámetro Bario en el punto de muestreo denominado 24,6,ESP-3; sin embargo, ello no configuró una subsanación de la conducta en función a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo

<sup>23</sup> Presentado mediante escrito de descargos con Hoja de Trámite N° 2018-E01-078210 (folios 52 al 57)

255° del TUO de la LPAG y en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA.

- dd) Por otra parte, la DFAI señaló que el administrado también adjuntó el Informe de Ensayo con Valor Oficial N° MA1819502 a fin de acreditar que el parámetro Fracción de Hidrocarburos F2 es menor a lo establecido en el ECA; sin embargo, señaló que en concordancia con la Resolución Subdirectoral N° 1895-2018-OEFA/DFAI/PAS, la Conducta Infractora N° 2 corresponde a la descontaminación del parámetro Bario Total, por lo que desestimó dicho medio probatorio.
- ee) En base a lo detectado, la DFAI determinó responsabilidad administrativa de CNPC por no descontaminar las áreas que fueron impactadas con fluidos de producción como consecuencia del derrame ocurrido el 22 de marzo del 2015 en el EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (coordenadas UTM WGS84: 9530012N, 474243E).
- ff) Por lo anterior, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de CNPC por infringir lo establecido en el artículo 66° del RPAAH e incurrir en la infracción consignada en el ítem i) del literal d) del artículo 4) de la Tipificación y Escala de Sanciones aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD y el numeral 2.4 del rubro 2 del cuadro aprobado por dicha resolución.

#### Respecto a la Medida Correctiva

- gg) Con relación a la Conducta Infractora N° 1, la Primera Instancia consideró que, con posterioridad al incidente, el administrado reemplazó e instaló una campana, válvula y niple en el cabezal del pozo EA 2488 (elementos de hermeticidad)<sup>24</sup>.
- hh) Asimismo, la DFAI valoró que se había realizado la instalación de un perimétrico en el Pozo EA 2488, lo cual se habría acreditado en septiembre de 2017<sup>25</sup>.
- ii) Sin embargo, atendiendo a que de acuerdo al PAMA del Lote X, los derrames de fluidos de producción constituyen un contaminante en el medio ambiente, generando daño potencial a la flora y fauna de la zona, la DFAI dictó la medida correctiva mencionada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, a fin de que el administrado adopte medidas preventivas como la realización de las inspecciones periódicas de la hermeticidad de la unión roscada entre el tapón y la boca del pozo y del cabezal del pozo.

<sup>24</sup> Ello se habría acreditado en base a los escritos con código de registro N° 19239 del 7 de abril de 2015 y N° 33237, del 25 de junio de 2015 (documentos registrados en el CD inserto en el folio 9).

<sup>25</sup> En base al escrito de descargos al IFI, presentado con código de registro N° 91604 el 9 de noviembre de 2018 (folios 70 al 73).

jj) Con relación a la conducta infractora N° 2, la DFAI sostuvo que, del análisis de las cartas con Código de registro N° 2018-E01-33237 (del 25 de junio de 2015), 2018-E01-78210 (del 21 de septiembre de 2018) y 2018-E01-91604 (del 9 de noviembre de 2018), el administrado acreditó que realizó la limpieza de las áreas afectadas por el derrame de hidrocarburos ocurrido el 22 de marzo de 2015.

kk) Asimismo, la Primera Instancia consideró que, en base al Informe de Ensayo N° MA1823122 del 8 de noviembre de 2018 y el Informe de Ensayo N° MA181952 del 21 de noviembre de 2018, CNPC acreditó que los puntos de muestreo 24,6,ESP-3 y 24,6,ESP-2 cumplían con los ECA para Suelo - Uso Industrial respecto de los parámetros Bario y Fracción de Hidrocarburos F3 (C<sub>28</sub>-C<sub>40</sub>), respectivamente, por lo que consideró que carecía de objeto ordenar una medida correctiva respecto a dicho extremo.

11. Luego de la emisión de la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI, mediante Resolución Subdirectoral N° 2913-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>26</sup>, la SFEM rectificó un error material en el que incurrió la Resolución Subdirectoral N° 1895-2018-OEFA/DFAI/SFEM, precisando que el pozo materia de análisis en el presente PAS es el "Pozo EA 2488".

12. El 7 de enero de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI<sup>27</sup>, argumentando lo siguiente:

Sobre la conducta infractora N° 1

a) La DFAI ha construido la imputación de cargos sobre la base de la ocurrencia del derrame reportado, concluyendo que no se adoptaron las medidas de prevención para prevenir la ocurrencia del mismo en base a la imaginación de lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción.

b) En ese sentido, la resolución apelada no ha tomado en cuenta que los actos a imputar deben ser objetivos y estar debidamente tipificados y no deben ser supuestos que no se conocen si van a ocurrir o no.

c) La DFAI no ha tomado en cuenta que existen normas técnicas y legales que regulan las actividades de hidrocarburos, entre las cuales se encuentran las relacionadas a los cercos de protección, a los cuales hay que remitirse para determinar el supuesto incumplimiento y no solamente considerar los supuestos establecidos en el presente PAS.

d) En efecto, de acuerdo al artículo 236° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, las instalaciones de producción ubicadas en tierra deben estar protegidas por

<sup>26</sup> Notificada al administrado el 18 de diciembre de 2018 (folio 123).

<sup>27</sup> Presentado mediante escrito con registro N° E17-1286 el 7 de enero de 2019 (Folios 155 a 174). Cabe indicar que la copia de dicho escrito se presenta en los folios 134 a 153.

mallas de alambre y puertos con candado si están ubicadas dentro de una distancia de ochocientos (800) metros de áreas habitadas, rurales o de esparcimiento.

- e) La imputación transgrede el principio de tipicidad, dado que está sustentado en base a imaginar lo que podría pasar si se hubiera realizado determinada acción.
- f) El adoptar medidas de prevención no puede interpretarse válidamente como la exigencia de garantizar al 100% la inexistencia de fallas o derrames. En ese sentido, la existencia de una fuga de fluidos no es evidencia suficiente para concluir que no se adoptan medidas preventivas.
- g) El pozo EA 2488 fue cerrado en agosto de 2009 por baja producción y su presión residual no supera los 30 psi, aunque históricamente ha llegado hasta 100 psi en algún momento de su ciclo de vida.
- h) En ese sentido y considerando que el 21 de junio de 2012 se reportó un nivel de fluido de 180', hay una escasa posibilidad de que se presente un considerable incremento de la presión que origine la salida de la tapa roscada con niple y válvula.
- i) De acuerdo al OEFA en los numerales 10, 11, 12 y 13, CNPC no habría tomado las medidas de prevención para evitar la ocurrencia de evento materia del PAS, que se habría producido probablemente porque el tapón falló en el caso atípico que éste solo haya estado puesto en los primeros hilos que se encontraron con exceso de holgura.
- j) Sin embargo, el evento ocurrido se generó por la manipulación del accesorio por parte de personas ajenas a la operación (acto de terceros), tal como ha sido señalado en el Informe de la Universidad de Piura N° UDEP 1309-2015/LMC.
- k) En dicho informe se descarta que se haya producido la falla por exceso de presión interna, siempre y cuando la unión haya estado bien ajustada. De lo contrario caben dos hipótesis:
- Que el tapón fue aparentemente ajustado hasta la marca B, es decir, soltado con su peso solo en los primeros hilos, donde hay exceso de holgura y, por ende, la posibilidad de que la baja presión interna haya sido suficiente para distanciar el elemento a 5 metros sin causar daño a las crestas de los hilos.
  - El tapón fue desenroscado y puesto a la distancia de 5 metros.
- l) En el supuesto de que el tapón válvula salga de su alojamiento y termine a 5 metros de boca de pozo debido a un exceso de presión interna, los hilos que

deben estar adecuadamente ensamblados (que son 8 hilos) debieron haber sido arrancados de su ubicación (barridos).

- m) Sin embargo, dicha situación no se ha presentado, de manera que en las conclusiones y recomendaciones del referido informe se señala "ausencia de deformación plástica de los hilos de tubo y tapón enroscados".
- n) Lo anterior acredita que el evento ocurrido en el pozo EA fue generado por manipulación del accesorio por parte de personas ajenas a la operación (acto de terceros), lo cual explica por qué el accesorio fue encontrado a 5 metros del pozo.
- o) La resolución apelada ha vulnerado el principio de causalidad porque no existe una relación causal entre el motivo del incidente presentado (derrame) y el resultado del mismo vulnerándose el principio de personalidad de las infracciones.
- p) La doctrina es unánime al reconocer que el principio de culpabilidad es inherente al procedimiento administrativo sancionador y constituye un límite a la potestad punitiva del Estado. En ese sentido, es necesario que se compruebe la responsabilidad subjetiva del agente infractor a efectos de imponerle una sanción administrativa.
- q) La resolución apelada ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, en la medida que no realiza un análisis detallado y técnico que permita identificar de manera certera que las causas de la fuga se deben a la falta de adopción de medidas de prevención. En ese sentido, la imputación está basada en una suposición (conclusión) a partir de observar un hecho presentado (descarga de fluidos).
- r) En ese sentido, no se ha demostrado que la imputación se origine porque el administrado no adoptó las medidas de prevención.
- s) Además, el artículo 3° del RPAAH no establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuible a CNPC (a qué estaban obligados y por qué su conducta está dentro de los supuestos de la Escala de Tipificación y Sanciones del OEFA).
- t) Tampoco hay una relación de cuáles son las medidas de prevención a ejecutar.
- u) Así, en los numerales 12, 13 y desde el numeral 16 al 37 de la resolución apelada, se advierte una generalidad y contradicción del OEFA de los supuestos incumplimientos, dado que no se establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido a CNPC.

- v) Las supuestas medidas preventivas de las normas supuestamente incumplidas no están señaladas ni se hace referencia a alguna de ellas, por lo que el OEFA incurre en extensiones, suposiciones y/o interpretaciones propias que no son permitidas por la LGPA, en violación del principio de tipicidad y legalidad.
- w) La interpretación efectuada para subsumir el supuesto de hecho dentro de tipo infractor general evidencia una interpretación arbitraria de la administración que tiene como principal objetivo establecer obligaciones a cargo del administrativo que la norma sustantiva ambiental no contempla.
- x) Asimismo, el PAMA de CNPC no detalla las medidas de prevención que se deben implementar, a diferencia de lo que señala la DFAI.
- y) Asimismo, no se ha tomado en cuenta que en virtud del artículo 246° del TUO de la LPAG, a través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria.
- z) En este caso el tipo infractor alegado por el OEFA carece de contenido y ha sido interpretado de manera extensiva y arbitraria.
- aa) El no adoptar medidas de prevención establece un parámetro subjetivo, una descripción muy general e imprecisa del supuesto de hecho cuyo cumplimiento o incumplimiento se pretende analizar en automático sin contrastarla con el IGA que CNPC ha considerado como el adecuado para realizar actividades de mantenimiento preventivo.
- bb) En el PAS el derrame de hidrocarburos se ha llevado a cabo en un pozo tipo ATA por acción de terceros, el cual tenía protecciones con las cuales se descarta una falla por exceso de presión o ajuste inadecuado del accesorio tapón válvula.
- cc) Sobre el particular, no era legalmente exigible instalar una malla de alambre y puerta con candado alrededor del pozo EA 2488, de acuerdo al artículo 236° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, dado que el mismo se encuentra ubicado a una distancia mayor de 800 metros de áreas ubicadas, rurales o de esparcimiento, lo que se acredita con la Carta N° 194-09-2016-SGG-EES-MDEA recibida el 21 de septiembre de 2016 de la Municipalidad Distrital de El Alto (Anexo 3 de la apelación).
- dd) Con relación a la afectación al ambiente, a partir de la caracterización del suelo hallada en el EIA-d del Proyecto de Perforación de 575 Pozos de desarrollo Lote X – Talara, en el ítem III.1.4, el administrado señala que el lugar de afectación descrito en los Informes Preliminar, Final de Emergencia Ambiental, al igual que en el Acta de Supervisión Directa, estaba ligado a 3 áreas: Plataforma del pozo, quebrada adyacente a la plataforma y acceso de vivienda al norte de la plataforma del pozo. Dichos tres lugares, de acuerdo a

la definición establecida en el "Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana del Minam", las áreas correspondientes a la plataforma del pozo y el acceso de la vivienda están conformadas por una capa superficial diferente a la corteza terrestre, ya que estas áreas presentan material de cantera (nivelada y compactada) sobre la superficie natural de la corteza terrestre. Solo el área de la quebrada tiene la superficie natural de la corteza terrestre.

- ee) Lo anterior evidencia que la superficie natural de la corteza terrestre tuvo alteraciones antes de la emergencia ambiental, además que los suelos del Lote X, así como la Capacidad de Uso Mayor tienen limitaciones para su formación y además de déficit para actividades como la agrícola, por lo cual la alteración negativa de la calidad del suelo carece de pruebas para su imputación. Por el contrario, el colocar una capa de material de cantera (nivelado y compactado) le da cierta protección a la superficie natural que se encuentra por debajo de la misma.

#### Sobre la conducta infractora N° 2

- ff) CNPC realizó en julio del 2015 el monitoreo de suelos en lugares representativos del área afectada, tal como se evidenció mediante su Carta CNPC-VPLX-OP-529-2018, del 20 de septiembre de 2018, pero el OEFA ha desestimado dichos resultados por (i) diferentes ubicaciones de las muestras tomadas respecto a los que tomó OEFA y (ii) no contar con sello de acreditación del informe de ensayo presentado.
- gg) Al respecto, si bien es cierto las ubicaciones de los puntos de monitoreo tomados por CNPC difieren de los de OEFA, ambas se encuentran dentro del área donde el suelo fue impactado.
- hh) Además, el Informe de ensayo 21420/2015 fue emitido por el laboratorio Corplab, el cual usa la razón comercial de ALS Corplab, la misma que ha remitido Carta y Acreditaciones de parámetros, que se adjunta en el Anexo 5.

## II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>28</sup>, se crea el OEFA.

<sup>28</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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



14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley de SINEFA**)<sup>29</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
15. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>30</sup>.
16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>31</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>32</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

<sup>29</sup> LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

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

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

<sup>30</sup> LEY N° 29325.

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>31</sup> DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>32</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El

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

17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>33</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>34</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>35</sup>.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>36</sup>, se prescribe

Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

#### <sup>33</sup> 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.

#### <sup>34</sup> DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

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

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

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

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

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

#### <sup>36</sup> LEY N° 28611.

##### **Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus

que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

20. 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.
21. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>37</sup>.
22. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>38</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>39</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>40</sup>.
23. 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

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.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>38</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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

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

<sup>39</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>40</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

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.

24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>41</sup>.
25. 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

26. El recurso de apelación interpuesto por el administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>42</sup> (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. Las cuestiones a resolver en el presente caso son:
- (i) Determinar si correspondía declarar responsabilidad de CNPC por no

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>42</sup> **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

##### **TUO DE LA LPAG.**

##### **Artículo 218. Recursos administrativos**

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

##### **Artículo 220.- Recurso de apelación**

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

adoptar las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados producto del derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2248 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (coordenadas UTM WGS84: 9530012N; 474243E) (conducta infractora N° 1)

- (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad de CNPC por no descontaminar las áreas que fueron impactadas con fluidos de producción como consecuencia del derrame ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (conducta infractora N° 2)

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

**VI.1 Determinar si correspondía declarar responsabilidad de CNPC por no adoptar las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados producto del derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2248 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (coordenadas UTM WGS84: 9530012N; 474243E) (conducta infractora N° 1)**

28. A fin de determinar si existió responsabilidad administrativa por parte del administrado por el hecho imputado, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordado con lo dispuesto en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA.

Respecto al alcance de la obligación contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordante con lo previsto en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA

29. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>43</sup>. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

Debe tomarse en cuenta lo señalado por el 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 (...).

#### **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.

30. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)<sup>44</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.
31. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el numeral 75.1 del 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.  
(Énfasis agregado)

32. 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).

<sup>44</sup> Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es "cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales".

Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986. Cabe indicar que el Conama es el órgano superior del Sistema Nacional de Medio Ambiente de Brasil, conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 88.351 del 1 de junio de 1983.

De manera adicional, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 4° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, 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 concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH<sup>45</sup>, se establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

**Artículo 3°.-** Los Titulares a que hace mención el Artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones.

Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

34. 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.
35. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención (de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto) y mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos) según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo<sup>46</sup>.
36. 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 Especial, CNPC efectuó las medidas de prevención, con el fin de evitar el impacto ambiental negativo del derrame.

#### Sobre los hechos detectados en la Supervisión Especial

<sup>45</sup> Norma vigente al momento de la Supervisión. Actualmente, derogada por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM que aprueba el actual Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

<sup>46</sup> Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, N° 077-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de febrero de 2019, N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, N° 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, N° 160-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de marzo de 2019, N° 161-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de marzo de 2019, N° 174-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de marzo de 2019, entre otras.

37. Conforme con el Informe de Supervisión, respecto de la descripción de la conducta detectada en la Supervisión Especial, la DS señaló lo descrito, a continuación:

**Hallazgo N° 01:**

Durante la supervisión de campo se verificó que el área afectada por el derrame de crudo fue de aproximadamente 528 m<sup>2</sup> mientras que el espesor del suelo contaminado fue de 1 cm.

**Análisis Técnico:**

El pozo 2488 Peña Negra 33 es un pozo ATA (abandonado temporalmente). Según lo informado por el administrado en el RP la emergencia ocurrió debido a que la válvula y su niple fue desenroscado ocasionando que la sustancia no fuera controlada produciendo un derrame de fluidos de producción de aproximadamente 9.72 barriles (agua 97.9% y crudo 2.1%) afectando un área aproximada de 528 m<sup>2</sup> de suelo. (...)

La causa más probable de la falta de barrera mecánica en la boca de pozo es que haya (sic) debido a manipulación por parte de terceras personas. Se recomienda instalar cerco perimétrico u otro medio de protección alrededor del pozo. (...)

**2. Causas que originaron el evento:**

*Por manipulación de terceros*

El derrame se produjo porque al producirse la surgencia natural de fluidos del pozo (gas, petróleo y agua) no había una barrera mecánica que contuviera tal surgencia, El administrado presenta en el adjunto 2 un informe preparado por la Universidad de Piura, facultad de ingeniería.

El informe con número 1309-2015/LMC denominado *Inspección Macrográfica de Tapón Roscado para Sello de Pozo Petrolero* entre sus conclusiones indica:

- Se analizó la posible falla de la unión roscada cónica tubo de boca de pozo de 5" – tapón de cierre
- Los análisis y verificaciones indican ausencia de deformación plástica de los hilos de tubo y tapón roscado, pero sí deterioro corrosivo en las partes expuestas como en los intersticios de algunos hilos cercanos al inicio y fin de la unión roscada
- La evaluación mecánica de la unión tubo-tapón indica una tendencia de ajuste deficiente debido al deterioro corrosivo
- Dadas las evidencias encontradas si el sistema estuvo adecuadamente ajustado es improbable que una presión de 100 psi (máximo histórico) el tapón haya fallado por la deformación plástica de los hilos
- La modelación sólida hecha en el software de modelación sólida y análisis por elementos finitos indica la escasa posibilidad de que haya salidos (sic) disparado por una subida de presión
- **La última hipótesis, la más probable, sugiere que el tapón fue desenroscado por manos extrañas. (Énfasis agregado)**




38. Asimismo, la DS sustentó el hallazgo en cuestión, entre otras, con las siguientes fotografías:





39. Asimismo, la DS realizó la toma de muestra en cuatro puntos, en los cuales verificó que los valores obtenidos respecto del parámetro Fracción de Hidrocarburos F2 C<sub>10</sub>-C<sub>28</sub> en el punto de monitoreo 24,6,ESP-2 supera lo establecido en los Estándares de Calidad Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, para suelo – uso agrícola (en adelante, **ECA para suelos**).
40. Por otro lado, la DS verificó que los resultados de los parámetros de Bario y Plomo total obtenido del punto de muestreo 24,3,ESP-3 superan lo establecido en los ECA para suelos; mientras que el parámetro Cromo Hexavalente (Cr VI) obtenido del punto de muestreo 24,6,ESP-3, supera lo establecido en los ECA para suelos
41. Con ello en cuenta, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita, por ello es posible concluir que representó un daño potencial para la flora y fauna.
42. En base a lo detectado, la DFAI determinó responsabilidad administrativa de CNPC por no haber ejecutado las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados producto del derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (coordenadas UTM WGS84: 9530012N, 474243E).

Sobre la supuesta vulneración al principio de legalidad y tipicidad

- 
- 
- 
43. En su recurso de apelación, el administrado señaló que la resolución venida en grado habría sido emitida en vulneración de los principios de legalidad y tipicidad contemplados en el TUO de la LPAG.
44. En ese sentido, el apelante indicó que el OEFA no realizó un análisis detallado y técnico que permita identificar de manera certera que las causas de las fugas se deban a la falta de adopción de medidas de prevención, configurándose una trasgresión al principio de tipicidad y legalidad, dado que la imputación está basada en una suposición a partir de observar un hecho presentado (derrame), siendo que la entidad no toma en cuenta el principio de verdad material.
45. El recurrente agregó, que en el artículo 3° del RPAAH no se establece alguna obligación en específico, que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, ni cuáles son las medidas de prevención a ejecutar. En esa línea, CNPC señaló que este vacío en la imputación de cargos ha sido dotado de contenido por el OEFA, permitiendo suposiciones, extensiones y "(...) deja a su libre albedrío la interpretación de la normativa", lo cual no es permitido por la Ley del Procedimiento Administrativo General.
46. En esa línea, el administrado señaló que el OEFA hizo una interpretación extensiva del artículo 3° del RPAAH e incluye condiciones que el artículo no menciona al precisar que debe asegurarse que las medidas de prevención implementadas sean idóneas para la prevención de los impactos ambientales, siendo que dicha interpretación arbitraria tiene como principal objetivo establecer obligaciones que la norma sustantiva no contempla.
47. Así, CNPC indicó que la resolución apelada no ha tomado en cuenta que los actos a ejecutar deben ser objetivos y estar debidamente tipificados y no deben ser supuestos que no se conoce si va a ocurrir o no, añadiendo que el adoptar medidas de prevención no puede interpretarse válidamente como la exigencia de garantizar al 100% la inexistencia de fallas o derrames.
48. Con ello en cuenta, el recurrente indicó que se está infringiendo el principio de tipicidad, pues ha quedado acreditado que el tipo infractor alegado carece de contenido y ha sido interpretado de manera extensiva y arbitraria.
49. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1<sup>47</sup> del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del

---

<sup>47</sup> TUO DE LA LPAG.  
TÍTULO PRELIMINAR

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>48</sup>.

50. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUE de la LPAG<sup>49</sup>, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
51. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248°<sup>50</sup> de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>51</sup>.
52. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

<sup>48</sup> En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>49</sup> TUE DE LA LPAG.

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

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

2. **Debido procedimiento.-** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

<sup>50</sup> TUE DE LA LPAG

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

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

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

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

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

<sup>51</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca (Lex certa)"**.
46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**. (Énfasis agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

5. (...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal. (Énfasis agregado)
53. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles:
- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y
  - (ii) En un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>52</sup>.
54. Con relación al primer nivel, la exigencia de la "certeza o exhaustividad suficiente" o "nivel de precisión suficiente" en la descripción de las conductas que constituyen

<sup>52</sup> "En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)". NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

infracciones administrativas<sup>53</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>54</sup>.

55. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor.
56. De lo expuesto, se evidencia la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, en la medida en la que, conforme señala Meseguer Yebra<sup>55</sup>, para que la referida función a desempeñar por el "tipo" de infracción se cumpla, debe existir una predicción razonable del ilícito y de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada la conducta que la norma considera como ilícita; esto es, puede considerarse suficiente la tipificación cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.
57. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del

<sup>53</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: "Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

<sup>54</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

<sup>55</sup> MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Especial) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.

58. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del presente PAS— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a CNPC corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
59. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos<sup>56</sup>, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
60. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1895-2018-OEFA/DFAI/SFEM, posteriormente rectificada por la Resolución Subdirectoral N° 2913-2018-OEFA/DFAI/SFEM la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y en el artículo 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, se precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 3.3 del rubro 3 del Cuadro de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificaciones (norma tipificadora).
61. En ese contexto, es importante señalar que, conforme a lo dispuesto en el Rubro 3.3 del rubro 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, se ha previsto como infracción administrativa el incumplimiento de, entre otras disposiciones, la dispuesta en el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental de Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, Antigua RPAAH).
62. En la medida que, al derogarse el Antigua RPAAH, las obligaciones que estaban establecidas en el artículo 3° de dicho reglamento<sup>57</sup> fueron reguladas en el artículo

<sup>56</sup> Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°s 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otros.

<sup>57</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM**  
**Artículo 3.-** Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas

3° del RPAAH, haciendo énfasis en la obligación de prevenir los impactos ambientales negativos, en los numerales 28 al 34 de la presente resolución, esta Sala ha procedido a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordado con lo dispuesto en el artículo 74° y en el artículo 75° de la LGA (norma sustantiva).

63. A partir del análisis de las disposiciones antes citadas, este Colegiado ha destacado que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
64. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención (de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto) y mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos) según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo<sup>58</sup>.
65. Asimismo, es menester precisar que, contrariamente a lo manifestado por el administrado referido a que no establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido y que la Administración realizó una interpretación extensiva, conforme con lo establecido en el marco del artículo 3° del RPAAH, los administrados se encuentran obligados a implementar, entre otras, las medidas necesarias para prevenir los impactos ambientales negativos que se podrían generar por la ejecución de sus actividades.
66. Por lo indicado, esta Sala concluye que en el artículo 3° del RPAAH se contiene la obligación referida a la adopción de medidas de prevención, que deben ser cumplidas por los titulares al desarrollar actividades de hidrocarburos. Con ello en cuenta, contrariamente a lo sostenido por el administrado, se efectuó una imputación con arreglo a ley y de manera motivada.
67. Sobre este punto, es importante señalar que respecto al argumento del administrado referido a que no se indicó la relación de cuáles son las medidas de

que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

<sup>58</sup> Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.

prevención que debía ejecutar, se advierte que la obligación ambiental, cuyo incumplimiento es materia de imputación, se encuentra descrita en el artículo 3° del RPAAH, norma que recoge, asimismo, la obligación de los titulares de ejecutar acciones relacionadas a la prevención de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos; siendo que el administrado se encuentra en mejor posición para el desarrollo de sus operaciones de la determinación de las medidas de prevención que adopte y de la acreditación de la ejecución de las mismas; precisando, además, que las mismas sean acordes con los riesgos que involucre su actividad, esto es, que sean medidas idóneas.

68. Así, el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 3° del RPAAH se encuentra tipificada como infracción administrativa en el numeral 3.3 del rubro 3 del Cuadro de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificaciones, el cual establece, entre otros, que la existencia de cualquier afectación al ambiente configura una infracción administrativa, tal como se describe a continuación:

Rubro	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3	<b>Accidentes y/o protección del medio ambiente</b>			
3.3	Derrames, emisiones de efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al ambiente	(...) Arts. 3°, 40°, 41° lit. b), 47° y 66° inciso f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	CE, CI. ITV. RIE, STA, SDA, CB

69. En ese sentido, cabe precisar que dicho régimen atribuye responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo (el cual podría configurar un daño ambiental potencial o real), los cuales están referidos a cualquier modificación adversa de los componentes del ambiente o de la calidad ambiental<sup>59</sup>.
70. Sobre el particular, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita. De esa manera lo describen Miranda y Restrepo (2005):

Quando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmosfera y este. Simultáneamente, se inicia una serie de fenómenos fisicoquímicos como evaporación y penetración que pueden ser más o menos lentos dependiendo del tipo de hidrocarburo, cantidad vertida, temperatura, humedad y textura del suelo. Entre más liviano sea el hidrocarburo, mayor es la evaporación y tiende a fluir más rápidamente por el camino más permeable (Miranda & Restrepo, 2002). Como el desplazamiento de la fauna del suelo es muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas o

<sup>59</sup> Dicho criterio ha sido recogido en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 002-2016-OEFA/TFA-SEE y Resolución N° 055-2016-OEFA/TFA-SEM.



vertebrados como mamíferos, reptiles, (carnívoros de la cadena alimenticia), pueden huir más fácilmente en el caso de un derrame de crudo. En cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la micro y mesobiota), los cuales son los que más participan en el proceso de formación del suelo, mueren irremediablemente<sup>60</sup>.

71. En esa misma línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera<sup>61</sup>:

(...) formación de una capa impermeable que reduce el intercambio de gases y la penetración de agua; de las propiedades químicas, como serían los cambios en las reacciones de óxido reducción; o de las propiedades biológicas, como podría ser la inhibición de la actividad de la microflora (bacterias, hongos, protozoos, etc.) **o daños en las plantas y los animales que viven dentro o sobre el suelo e, inclusive en sus consumidores o depredadores.**

(Énfasis agregado)

72. Por su parte, con relación a los impactos del derrame de crudo en los cuerpos de aguas dulce, Miranda y Restrepo señalan lo siguiente:

El impacto más evidente de una mancha de crudo en agua dulce es la reducción de la penetración de la luz. (...) Lo que sí es claro es que la producción de oxígeno por parte de los organismos fotosintéticos se reduce al mínimo o prácticamente se paraliza en eventos de derrames, básicamente debido al efecto tóxico que se ejerce sobre los miembros del eslabón primario de la cadena alimenticia de los cuerpos de agua, amén de la reducción de la penetración de la luz necesaria para la fotosíntesis.<sup>62</sup>

73. Por tanto, partiendo de la posible afectación que un eventual derrame de hidrocarburo puede generar en el suelo, en los cuerpos de agua y en los ecosistemas que lo habitan, es posible concluir que el mismo puede representar un riesgo o peligro potencial para el ambiente.

74. Por otro lado, con relación a los hechos imputados a través de la Resolución Subdirectoral N° 1895-2018-OEFA/DFAI/SFEM, posteriormente rectificadas por la Resolución Subdirectoral N° 2913-2018-OEFA/DFAI/SFEM, se debe precisar que el PAS iniciado contra CNPC, se originó por la imputación de la siguiente conducta infractora:

(..) no adoptó medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados producto del derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (coordenadas

<sup>60</sup> Miranda, D. y Restrepo, R. "Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia". En *International Oil Spill Conference Proceedings*, p. 574. Disponible en <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>.

<sup>61</sup> María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

<sup>62</sup> *Op. cit.*, p. 573.

UTM, WGS84: 9530012N, 474243E).

75. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala considera que el hecho imputado a CNPC corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor, pues, conforme con el Informe de Supervisión, la DS advirtió en el Hallazgo I, que durante la Supervisión Especial, se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos y otros contaminantes, por lo que se subsume en lo establecido en el numeral 3.3 del Rubro 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
76. En ese sentido, la conducta infractora se subsume en el tipo infractor descrito en la noma tipificadora imputada en el presente PAS, siendo que no se advierte vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.
77. Ahora bien, respecto al argumento del administrado referido a que la DFAI ha construido la imputación de cargos sobre la base de la ocurrencia del derrame reportado, concluyendo que no se adoptaron las medidas de prevención para prevenir la ocurrencia del mismo en base a la imaginación de lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción, en tanto que los actos a imputar deben ser objetivos y estar debidamente tipificados y no deben ser supuestos que no se conoce si van a ocurrir o no, corresponde señalar que la adopción de medidas de prevención es una obligación legal que configura la norma sustantiva infringida, la cual ordena adoptar medidas orientadas a reducir el riesgo de la ocurrencia de un impacto negativo en el ambiente.
78. En ese sentido, la DFAI señaló lo siguiente:
11. Teniendo en cuenta la causa de la emergencia ambiental, se tiene que el administrado omitió adoptar medidas de prevención orientadas a garantizar la seguridad e integridad del Pozo EA 2488, tales como la implementación de un cerco perimétrico que impida el acceso de terceros al pozo y la ejecución de acciones de verificación de los elementos de hermeticidad del mismo (inspecciones periódicas del torque en la unión roscada del tapón).
  12. Cabe señalar que, conforme se detalla en el cuadro precedente, dichas medidas han sido recogidas en el "Informe de investigación del accidente con impacto al ambiente" y el "Informe UDEP 1309-03-15-CNPC: Inspección macrográfica de tapón roscado para sello de pozo petrolero" (En adelante Informe de la UDEP), y están asociadas a factores de riesgo naturales y antropogénicos del área de influencia del proyecto (como el efecto corrosivo de la brisa marina y la manipulación de los elementos de hermeticidad por personas ajenas a la actividad), que pudieron ser previstas y evaluadas por el administrado con antelación.
  13. Lo indicado, en tanto dichos factores de riesgo se encontraban identificados y descritos en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote X (en adelante, PAMA del Lote X), cuyo extracto pertinente se cita a continuación:

**Cuadro N° 4: Compromiso establecido en el PAMA del Lote X**

**PAMA DEL LOTE X – TALARA**

(...)

C. ASPECTOS SOCIALES ECONÓMICOS Y CULTURALES

7. RELACIÓN POBLACIÓN – EMPRESA PETROLERA

(...)

(...) Dicho esto, hay que señalar que el Área de influencia social de las operaciones del lote X es principalmente el espacio urbano de Los Órganos y El Alto. Las notas siguientes se refieren a esta relación.

El carácter "petrolero" de Los Órganos y El Alto lo ilustran los pozos que se encuentran funcionando dentro de la ciudad. Varios de ellos no tienen rejas de protección, aunque hay que considerar también que hay varios pozos que la tenían, la población se las ha quitado para usar el crudo para asentar el polvo delante de sus casas.

[Énfasis agregado]

Fuente: Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI

79. Como puede verse, las medidas de prevención identificadas por la DFAI que no fueron implementadas, no fueron un producto de una inferencia de lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción, sino que eran medidas que la Autoridad Decisora identificó que eran las que razonablemente debieron haberse implementado, en atención a los riesgos identificados y existentes, los cuales tienen una relación directa con las causas del derrame y el subsecuente impacto ambiental.
80. En el numeral 10 de la resolución apelada se desarrolla un cuadro en el que se analizan los hechos asociados a la no adopción de medidas de prevención. De la revisión de dicho cuadro, este Colegiado aprecia que, bajo el análisis efectuado por la DFAI, la existencia de los riesgos mencionados no es una invención de la primera instancia, sino que, por el contrario, se desprende del mérito probatorio del Informe UDEP 1309-03-15-CNPC (Inspección Macrográfica de tapón roscado para sello de pozo petrolero), el mismo que señala lo siguiente:

**4. Conclusiones y recomendaciones (...)**

La evaluación mecánica de la unión tubo-tapón indica una tendencia de ajuste deficiente, dados los problemas que se han presentado durante la presente evaluación, debido al deterioro corrosivo.

De los análisis y verificaciones efectuadas indican ausencia de deformación plástica de los hilos de tubo y tapón roscado, pero sí **deterioro corrosivo, tanto en las partes expuestas a la atmósfera, como en los intersticios de algunos hilos cercanos al inicio y fin de la unión roscada.** Las diferencias entre medidas de diámetros interiores de rosca de tubo y tapón corroboran el deterioro corrosivo.

Dadas las evidencias encontradas, si el sistema estuvo adecuadamente ajustado, es improbable que con una presión de 100 psi (máximo histórico) el tapón haya fallado por una deformación plástica de los hilos, salvo el caso atípico de que éste haya estado solo "puesto" en los primeros hilos que se encontraron con excesos de "holgura". (...)

Una última hipótesis, la más probable, sugiere que el tapón fue desenroscado

por manos extrañas y no dejado nuevamente puesto en el lugar correspondiente (a 5 metros del pozo).

Se recomienda, para otros pozos en abandono o para aquellos abandonadas sin cementar, y que todavía requieren inspección, el lacrado correspondiente; así como la inspección periódica del torque, ante cualquier evento de elevada presión interna.

[Énfasis agregado]

81. En ese sentido, en virtud de la Inspección Macrográfica de tapón roscado para sello de pozo petrolero, aportada al expediente por el propio administrado, se identificaron dos hipótesis probables de la causa del derrame, permitiendo diferenciar los dos riesgos que no fueron debidamente gestionados por el apelante, quien no adoptó las medidas de prevención para ello.
82. Por otra parte, con relación al argumento de CNPC referido a que el adoptar medidas de prevención no puede interpretarse válidamente como la exigencia de garantizar al 100% la inexistencia de fallas o derrames y que la existencia de una fuga o derrame no es evidencia suficiente para concluir que no se adoptan medidas correctivas, cabe señalar que la Autoridad Decisora no ha fundado su decisión en la mera existencia de una fuga o derrame, sino que, por el contrario, como se ha indicado en los numerales precedentes, ha sustentado su decisión en base a la identificación de los riesgos existentes con relación a la causa del derrame y a la falta de acreditación de las medidas preventivas que hubieran permitido reducir dichos riesgos y evitar los impactos negativos al ambiente producto del derrame de hidrocarburos, por lo que corresponde desestimar este argumento del administrado.
83. A su vez, con relación al argumento de CNPC referido a que la resolución apelada ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, en tanto que no realiza un análisis detallado y técnico que permita identificar de manera certera que las causas de la fuga se deben a la falta de adopción de medidas de prevención y que la imputación está basada en una suposición (conclusión) a partir de observar un hecho presentado (descarga de fluidos), este Colegiado estima que, con arreglo a lo analizado en los considerandos precedentes, corresponde desestimar dicho argumento, toda vez que se ha podido verificar que la DFAI sí realizó un análisis detallado y técnico, en base a los medios probatorios obrantes en el expediente, por lo que no se habría configurado una afectación a los principios de legalidad y tipicidad.
84. Por otra parte, respecto al argumento referido a que no se habría demostrado que la imputación se origine porque el administrado no adoptó las medidas de prevención, corresponde indicar que la Resolución Subdirectoral N° 1895-2018-OEFA-DFAI/SFEM se sustentó, entre otros documentos, en el ITA y en el Informe de Supervisión, en el cual, conforme se ha mencionado en el numeral 37 de la presente resolución, se consignó que:

"La causa más probable de la falta de barrera mecánica en la boca de pozo es que haya (sic) debido a manipulación por parte de terceras personas. Se

recomienda instalar cerco perimétrico u otro medio de protección alrededor del pozo. (...)"

85. En consecuencia, desde el inicio del presente PAS se indicó al administrado cuál era el riesgo que no fue previsto para evitar la generación del impacto negativo en el ambiente a consecuencia de la falta de adopción de medidas de prevención, por lo que se desestima el argumento mencionado.
86. A su vez, sobre el argumento de CNPC referente a que el artículo 3° del RPAAH no establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuible a CNPC (a qué estaban obligados y por qué su conducta está dentro de los supuestos de la escala de tipificación y sanciones del OEFA), cabe indicar que, conforme ha sido extensamente detallado en los considerandos precedentes, el artículo 3° del RPAAH contiene una obligación general respecto a los titulares de actividades de hidrocarburos de adoptar medidas de prevención a fin de prevenir los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades de hidrocarburos.
87. En ese sentido, es evidente que el artículo mencionado, si bien no contiene un listado taxativo de todas las medidas de prevención que los administrados podrían (deberían) implementar, ello no significa que el mandato contenido en dicha norma no sea exigible a los titulares de las actividades de hidrocarburos o que el incumplimiento de dicha obligación no resulte imputable a los administrados responsables. En tal virtud, corresponde desestimar el argumento mencionado.
88. Por otra parte, el administrado ha señalado que, en los numerales 12, 13 y desde el numeral 16 al 37 de la resolución apelada, se advierte una generalidad y contradicción del OEFA de los supuestos incumplimientos, dado que no se establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido a CNPC. Sobre el particular, este Colegiado aprecia que dicha afirmación del apelante carece de sustento y no guarda relación con el análisis que se ha efectuado en los numerales precedentes, con relación al contenido de la conducta infractora imputada, por lo que corresponde desestimar dicha alegación.
89. Otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente consiste en indicar que el PAMA de CNPC no detalla las medidas de prevención que se deben implementar, a diferencia de lo que señala la DFAI. Sobre el particular, tal como se ha mencionado en el numeral 78 de la presente resolución, el PAMA del administrado señala lo siguiente:

**Cuadro N° 5: Compromiso establecido en el PAMA del Lote X**

**PAMA DEL LOTE X – TALARA**

(...)

C. ASPECTOS SOCIALES ECONÓMICOS Y CULTURALES

7. RELACIÓN POBLACIÓN – EMPRESA PETROLERA

(...)

(...) Dicho esto, hay que señalar que el Área de influencia social de las operaciones del lote X es principalmente el espacio urbano de Los Órganos y El Alto. Las notas siguientes se refieren a esta relación.

El carácter "petrolero" de Los Órganos y El Alto lo ilustran los pozos que se encuentran funcionando dentro de la ciudad. Varios de ellos no tienen rejas de protección, aunque hay que considerar también que hay varios pozos que la tenían, la población se las ha quitado para usar el crudo para asentar el polvo delante de sus casas.

[Énfasis agregado]

Fuente: Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI

90. Del texto citado se aprecia que en dicho instrumento de gestión ambiental se identificó el riesgo relacionado a acciones de la población en Los Órganos y El Alto para el uso del crudo de los pozos petroleros. En ese sentido, si bien el PAMA no establecía con carácter de obligación la medida correctiva consistente en instalar rejas de protección, ciertamente refería a la existencia de las mismas en algunos pozos, describiendo que en algunos casos la población los retiraba para usar el crudo para asentar el polvo delante de sus casas.
91. En ese sentido, la Autoridad Decisora señaló, acertadamente, que dicho factor de riesgo estaba identificado y descrito en el PAMA. Por consiguiente, corresponde desestimar también este argumento del administrado.
92. Adicionalmente, CNPC argumentó en su apelación que no se tomó en cuenta que, en virtud del artículo 246° del anterior TUO de la LPAG, a través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria.
93. Al respecto, este Colegiado reitera el análisis vertido en los numerales precedentes, en el sentido de que no todas las medidas de prevención que deberían ser adoptadas necesariamente tienen que estar detalladas en la norma sustantiva infringida, la misma que tiene carácter general (artículo 3 del RPAAH) y resulta exigible a todos los titulares de actividades de hidrocarburos, de manera tal que corresponde desestimar dicho argumento.
94. Bajo esta línea, también corresponde desestimar el alegato del administrado consistente en afirmar que en este caso el tipo infractor alegado por el OEFA carece de contenido y ha sido interpretado de manera extensiva y arbitraria, pues dicho argumento es reiterativo y ya ha sido analizado previamente.
95. Luego, con respecto al argumento referente a que el no adoptar medidas de prevención establece un parámetro subjetivo, una descripción muy general e imprecisa del supuesto de hecho cuyo cumplimiento o incumplimiento se pretende

analizar en automático sin contrastarla con el IGA que CNPC ha considerado como el adecuado para realizar actividades de mantenimiento preventivo, cabe señalar que en el presente PAS, las medidas de prevención se centran en la falta de adopción de medidas para evitar la manipulación del pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X por parte de terceros, lo cual guarda relación con un riesgo detectado en el PAMA de CNPC. En consecuencia, dicho argumento carece de fundamento, por lo que corresponde ser desestimado.

96. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa de CNPC por la infracción del artículo 3° del RPAAH, efectuada mediante la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI, no generó la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.

Sobre la afectación al principio de causalidad

97. En su apelación, CNPC indicó que se habría vulnerado el principio de causalidad, en la medida que no existiría una relación causal entre el motivo del incidente presentado (derrame) y el resultado del mismo, vulnerándose el principio de la personalidad de las infracciones.

98. Así las cosas, este Tribunal estima conveniente destacar que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública va más allá de la mera aplicación de los principios generales del Derecho Administrativo, en tanto se encuentra regida adicionalmente por la observancia de determinados principios tendentes a que, en la imposición de una sanción en contra del administrado, se cumplan con las garantías inherentes a todo procedimiento administrativo sancionador.

99. En ese contexto, entre los mencionados principios se encuentra el principio de causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 248<sup>63</sup> del TUO de la LPAG, en virtud del cual, la responsabilidad en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, ha de recaer en aquel que incurrió en la conducta prohibida, sea esta activa u omisiva; debiendo, en todo caso, existir una relación de causalidad entre la actuación del administrado y la conducta imputada a título de infracción.

100. Por su parte, la doctrina nacional<sup>64</sup> ha señalado que el principio de causalidad implica que la responsabilidad administrativa es personal, lo que hace imposible que un administrado sea sancionado por un hecho cometido por otro, salvo que la ley autorice expresamente la responsabilidad solidaria.





<sup>63</sup> TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

8. **Causalidad.** - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

<sup>64</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian, *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Tercera Edición, 2017. Instituto Pacífico. Lima. pp. 758.

- 
- 
- 
- 
101. En tal sentido, esta Sala considera pertinente señalar que la observancia del principio de causalidad, acarrea el hecho de que no podrá determinarse la responsabilidad de una persona por un hecho ajeno, sino únicamente por el devenir de los actos propios; lo cual implicará, en todo caso, la existencia de una relación causa-efecto, a menos que se quiebre ese nexo causal.
102. En consecuencia, para la correcta aplicación del mencionado principio, deberá verificarse previamente la convergencia de dos aspectos: i) la existencia de los hechos imputados y ii) la acreditación de que la ejecución de dichos hechos por parte del administrado; todo ello, sobre la base de medios probatorios que generen convicción suficiente de tal vinculación con el fin de arribar a una decisión motivada.
103. De igual manera, se ha de precisar que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que –acreditada su comisión – se impongan las sanciones legalmente establecidas; en sentido, la tramitación de los mismos debe, en principio, seguirse única y exclusivamente contra aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
104. Ahora bien, a efectos de determinar la correcta aplicación del principio de causalidad en el presente procedimiento, resulta importante precisar que en el artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>65</sup> se establece la responsabilidad objetiva de los administrados por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
105. Al respecto, cabe indicar que, según Peña Chacón:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma<sup>66</sup>.

106. Asimismo, cabe agregar que según Martín Mateo<sup>67</sup>:

<sup>65</sup> Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.  
**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.

<sup>66</sup> PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: [http://cmsdata.lucn.org/downloads/ce110\\_penachacon03.pdf](http://cmsdata.lucn.org/downloads/ce110_penachacon03.pdf). Consulta: 5 de diciembre de 2018.

<sup>67</sup> MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p 112



La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control.

107. En función al marco normativo expuesto, y a efectos de determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por la comisión de la conducta infractora N° 1, observaremos si los hechos acreditados en el expediente permiten determinar si se ha quebrantado el nexo de causalidad entre la conducta imputada y la responsabilidad atribuida al administrado y si, por tal circunstancia, se ha vulnerado el principio de causalidad contemplado en el TUO de la LPAG.
108. En ese sentido, si bien en el presente PAS se ha identificado como causa probable del derrame la acción de terceros, sin perjuicio de ello, **la conducta infractora está referida a la falta de adopción de medidas de prevención respecto al riesgo antropogénico identificado en el PAMA (actividad vandálica de la población de Los Órganos y El Alto), pero no está referida a la generación del derrame en sí misma; en ese sentido, en la medida que el administrado no logró acreditar la adopción de medidas de prevención a fin de evitar que se genere el impacto negativo en el ambiente (como por ejemplo, mediante la implementación de un cerco perimétrico alrededor del pozo afectado o la ejecución de acciones de verificación de los elementos de hermeticidad del mismo), se concluye que no ha habido una afectación al principio de causalidad.**

Sobre las normas técnicas y legales

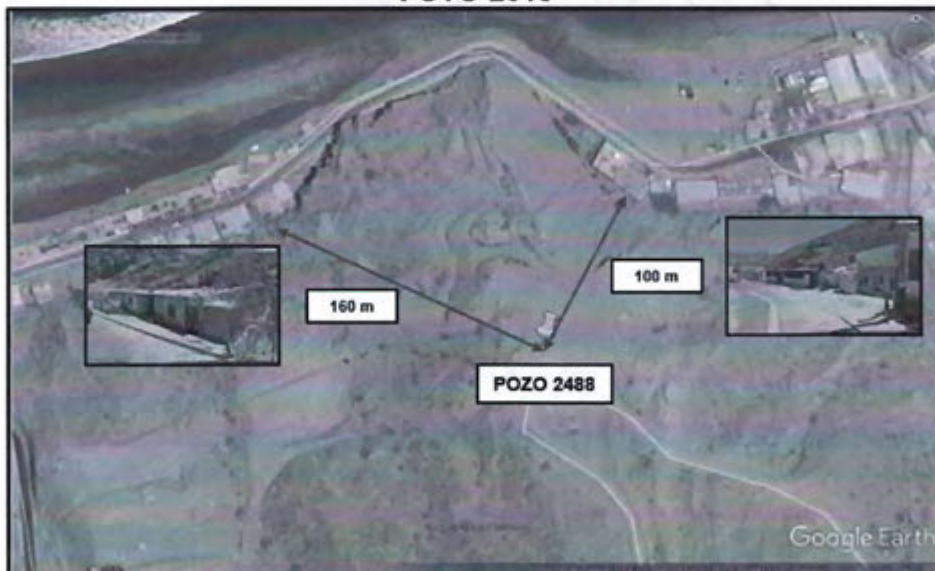
109. Por otra parte, el apelante indicó que la DFAI no tomó en cuenta que existen normas técnicas y legales que regulan las actividades de hidrocarburos, entre las cuales se encuentran las relacionadas a los cercos de protección, a los cuales hay que remitirse para determinar el supuesto incumplimiento y no solamente considerar los supuestos establecidos en el presente PAS.
110. En ese sentido, el recurrente sostuvo que, de acuerdo al artículo 236° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, las instalaciones de producción ubicadas en tierra deben estar protegidas por malla de alambre y puerta con candado si están ubicadas dentro de una distancia de ochocientos (800) metros de áreas habitadas, rurales o de esparcimiento.
111. Sin embargo, el administrado indicó que no era legalmente exigible instalar una malla de alambre y puerta con candado alrededor del pozo EA 2488, de acuerdo al artículo 236° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, dado que el mismo se encuentra ubicado a una distancia mayor de 800 metros de áreas ubicadas, rurales o de esparcimiento, lo cual se acreditaría con la Carta N° 194-09-2016-SGG-EES-MDEA recibida el 21 de septiembre de 2016 de la Municipalidad Distrital de El Alto (anexo 3 de la apelación).

112. Al respecto, este Colegiado aprecia que, en la carta mencionada, la Municipalidad Distrital El Alto indicó que:

(...) la Oficina de la Sub Gerencia de Catastro, cumple con informar que, de la fecha señalada, como lo es el 22 de marzo de 2015 y hasta la actualidad, no se ha hecho entrega de documentación alguna, concerniente a licencia de construcción, ni habilitaciones urbanas a favor de terceros, en la zona aledaña al Pozo 2488 – PN 33, pero que existe un proyecto municipal denominado "Planeamiento Integral de Caleta Cabo Blanco, Distrito de El Alto – Provincia de Talara – Departamento de Piura, aprobado mediante Acuerdo de Consejo N° 55-1-2015-A-MDEA de fecha 25 de noviembre del año 2015."

113. En ese sentido, de la lectura del medio probatorio aportado por el administrado, no se desprende lo señalado por el mismo (que el pozo no se encuentre dentro de una distancia de ochocientos metros de áreas habitadas, rurales o de esparcimiento), por lo cual dicho documento no sustenta lo alegado por CNPC.
114. Por el contrario, como se aprecia en los cuadros que se muestran a continuación, correspondientes a capturas satelitales de la zona en cuestión correspondientes a los años 2013 y 2016, este Colegiado ha podido detectar que existen viviendas en una distancia menor a 800 m. desde las coordenadas donde se ubica el Pozo EA 2488, conforme se muestra a continuación:

FOTO 2013



Fuente: Acta de Supervisión y Google Earth.  
Elaboración: TFA.

### FOTO 2016



Fuente: Acta de Supervisión y Google Earth.  
Elaboración: TFA.

- 2
115. En consecuencia, siendo que se evidencia presencia de áreas habitadas, rurales o de esparcimiento a una distancia menor a los 800 m. que establece la norma citada por CNPC artículo 236° del Decreto Supremo N° 032- 2004-EM, resulta evidente que el administrado tendría que haber tomado en cuenta dicha situación y adoptar medidas de prevención tales como las que contempla dicho reglamento, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH.

#### Sobre la afectación al ambiente



116. Por otra parte, en su apelación CNPC señaló que, con relación a la afectación al ambiente, a partir de la caracterización del suelo hallada en el EIA-d del Proyecto de Perforación de 575 Pozos de desarrollo Lote X – Talara, en el ítem III.1.4, el lugar de afectación descrito en los Informes Preliminar, Final de Emergencia Ambiental, al igual que en el Acta de Supervisión Directa, estaba ligado a tres áreas: plataforma del pozo, quebrada adyacente a la plataforma y acceso de vivienda al norte de la plataforma del pozo.
117. En ese sentido, el recurrente agregó que respecto de dichos tres lugares, de acuerdo a la definición establecida en el "Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana del Minam", las áreas correspondientes a la plataforma del pozo y el acceso de la vivienda están conformadas por una capa superficial diferente a la corteza terrestre, ya que estas áreas presentan material de cantera (nivelada y compactada) sobre la superficie natural de la corteza terrestre. Solo el área de la quebrada tiene la superficie natural de la corteza terrestre.
118. Bajo esa línea, CNPC señaló que lo anterior evidencia que la superficie natural de la corteza terrestre tuvo alteraciones antes de la emergencia ambiental; además
- 1
- 1

que los suelos del Lote X, así como la Capacidad de Uso Mayor tienen limitaciones para su formación y además de déficit para actividades como la agrícola, por lo cual la alteración negativa de la calidad del suelo carece de pruebas para su imputación. Por el contrario, el colocar una capa de material de cantera (nivelado y compactado) le da cierta protección a la superficie natural que se encuentra por debajo de la misma.

119. Este Colegiado observa que, bajo las alegaciones mencionadas, el administrado cuestiona que el derrame ocasionado haya podido generar un daño al medio ambiente, a través del componente suelo.
120. Sobre el particular, es pertinente reiterar que, conforme se señaló en los considerandos 37 al 39 de la presente resolución, en la Supervisión Especial la DS realizó la toma de muestra en cuatro puntos, en los cuales verificó que los valores obtenidos respecto del parámetro Fracción de Hidrocarburos F2 C<sub>10</sub>-C<sub>28</sub> en el punto de monitoreo 24,6,ESP-2 supera lo establecido en ECA para Suelos – Uso Agrícola.
121. Por otro lado, la DS verificó que los resultados de los parámetros de Bario y Plomo total obtenido del punto de muestreo 24,6,ESP-3 superan lo establecido en los ECA para suelos, mientras que el parámetro Cromo Hexavalente (Cr VI) obtenido del punto de muestreo 24,6,ESP-3 supera lo establecido en los ECA para Suelos - Uso Agrícola.
122. Con ello en cuenta, la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita, por ello es posible concluir que representó un daño potencial para la flora y fauna.
123. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 300-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que declaró la responsabilidad de CNPC por la comisión de la conducta infractora consistente en no adoptar las medidas de prevención contra los impactos ambientales negativos generados producto del derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015, en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (Coordenadas UTM WGS84 9530012N, 474243E), lo cual generó el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la LGA y configuró la infracción prevista en el numeral 3.3 del rubro 3 del Cuadro de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificaciones.
- VI.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad de CNPC por no descontaminar las áreas que fueron impactadas con fluidos de producción como consecuencia del derrame ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X. (Conducta infractora N° 2**
124. Previamente al análisis de los argumentos del administrado con relación a esta

cuestión controvertida, se expondrá el marco normativo que rige la obligación de descontaminar las áreas que resultan impactadas producto de un derrame de hidrocarburos.

Sobre la obligación de remediar los suelos impactados por un derrame

- 
- 
125. En el artículo 66° del RPAAH<sup>68</sup> se ordena que, en caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas para el ambiente que se ocasionen por la realización de actividades de hidrocarburos, el titular debe adoptar medidas inmediatas para controlar y minimizar el impacto de dichos siniestros o emergencias de acuerdo con su Plan de Contingencia.
126. De acuerdo a lo anterior, cuando existieran áreas que resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las actividades de hidrocarburos, por cualquier motivo, los titulares de hidrocarburos deberán descontaminarlas o rehabilitarlas en el menor plazo posible.
127. Para efectuar lo anterior, los titulares de hidrocarburos deberán tomar en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener dicha situación.
128. Asimismo, de acuerdo al artículo 66° del RPAAH, cuando ya se hubiese superado la contingencia, pero a criterio del OEFA aún resulte necesaria una rehabilitación complementaria, los titulares de hidrocarburos deberá presentar un plan de rehabilitación, que será evaluado por esta autoridad.
129. Sin embargo, la realización de lo anterior no exime al titular de hidrocarburos del pago de las multas o la indemnización que correspondan por la afectación a terceros a causa de la contaminación generada.

<sup>68</sup> Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

**Artículo 66.- Siniestros y emergencias**

En caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

Presentada la solicitud del Plan de Rehabilitación, la Autoridad Competente respectiva, procederá a su revisión, la misma que deberá efectuarse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles. En caso de existir observaciones, se notificará al Titular, por única vez, para que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles las subsane, bajo apercibimiento de declarar el abandono del procedimiento.

Los Planes de Rehabilitación deberán ser suscritos por el Titular y al menos dos (02) profesionales habilitados por el Colegio Profesional correspondiente, los cuales deberán contar con capacitación y experiencia en aspectos ambientales.

Sobre lo detectado durante la acción de supervisión

130. En el Informe de Supervisión, respecto de la descripción de la conducta detectada en la Supervisión Especial, la DS señaló lo siguiente:

**Hallazgo N° 01:**

Durante la supervisión de campo se verificó que el área afectada por el derrame de crudo fue de aproximadamente 528 m<sup>2</sup> mientras que el espesor del suelo contaminado fue de 1 cm.

**Análisis Técnico:**

El pozo 2488 Peña Negra 33 es un pozo ATA (abandonado temporalmente). Según lo informado por el administrado en el RP la emergencia ocurrió debido a que la válvula y su niple fue desenroscado ocasionando que la sustancia no fuera controlada produciendo un derrame de fluidos de producción de aproximadamente 9.72 barriles (agua 97.9% y crudo 2.1%) afectando un área aproximada de 528 m<sup>2</sup> de suelo. (...).

131. Asimismo, la DS realizó la toma de muestra en cuatro puntos, cuyo detalle se aprecia en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 6: Puntos de Monitoreo de Suelo realizados por la DS**

Puntos de Monitoreo	Coordenadas UTM (WGS84) Zona 17		Tipo	Observaciones
	ESTE	NORTE		
24,6,ESP-1	474237	9530021	Suelo	Punto ubicado a 10 mts aprox. Al SO de pozo 2488 PN 33
24,6,ESP-2	474220	9530028	Suelo	Punto ubicado a 2 mts aprox. del inicio de la quebradilla s/n
24,6,ESP-3	474233	9530062	Suelo	Punto ubicado a 5 mts de la vivienda
24,6,ESP-4	474110	9530057	Suelo	Punto ubicado a 15 mts. Aprox. del punto final de la quebradilla s/n

Fuente: Informe N° 432-2015-OEFA-DS-HID<sup>60</sup>

132. Las muestras tomadas por la DS fueron evaluadas por el Laboratorio AGQ S.A.C. (acreditado ante el INDECOPI), el cual mediante los Informes de ensayo N° S-15/13137, S-15/13138, S-15/13139 y S-15/13140, arrojaron los siguientes resultados:

<sup>60</sup> Documento que obra en el CD inserto en el folio 9.

**Tabla N° 01. Resultados de Monitoreo: fracciones de hidrocarburos**

Parámetros	Unidad	Puntos de Muestreo				ECA <sup>(1)</sup> Industrial	ECA <sup>(2)</sup> Agrícola
		24,6,ESP-1	24,6,ESP-2	4,6,ESP-3	24,6,ESP-4		
<b>Hidrocarburos Totales de Petróleo</b>							
Fracción de hidrocarburos F1 (C5-C10)	mg/kg	<sup>(1)</sup> <10	<sup>(2)</sup> <10	<sup>(2)</sup> <10	<sup>(2)</sup> <10	500	200
Fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28)	mg/kg	<sup>(1)</sup> <5	<sup>(2)</sup> 5579	<sup>(2)</sup> 895	<sup>(2)</sup> 109	5000	1200
Fracción de hidrocarburos F3 (C28-C40)	mg/kg	<sup>(1)</sup> <5	<sup>(2)</sup> 2941	<sup>(2)</sup> 2729	<sup>(2)</sup> <5	6000	3000

Fuente: Informes de Ensayo N° S-15/13137, S-15/13138, S-15/13139 y S-15/13140.

(1) D.S. N° 002-2013-MINAM. Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. Uso: Suelo Industrial.

(2) D.S. N° 002-2013-MINAM. Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. Uso: Suelo Agrícola

Fuente: Informe N° 432-2015-OEFA-DS-HID<sup>70</sup>

**Tabla N° 02. Resultados de Monitoreo: Metales**

Parámetros	Unidad	Puntos de Muestreo				ECA <sup>(1)</sup> Industrial	ECA <sup>(2)</sup> Agrícola
		24,6,ESP-1	24,6,ESP-2	24,6,ESP-3	24,6,ESP-4		
Plomo Total	mg/Kg	<sup>(1)</sup> 1,4	<sup>(2)</sup> 0,8	<sup>(2)</sup> 4,1	<sup>(2)</sup> 1,19	140	50
Cadmio Total	mg/Kg	<sup>(1)</sup> 31,2	<sup>(2)</sup> 191	<sup>(2)</sup> 2648	<sup>(2)</sup> 67,6	2000	750
Mercurio Total	mg/Kg	<sup>(1)</sup> 0,2555	<sup>(2)</sup> <0,0007	<sup>(2)</sup> 0,0554	<sup>(2)</sup> <0,0007	22	1,4
Cromo Total	mg/Kg	<sup>(1)</sup> <0,03	<sup>(2)</sup> <0,03	<sup>(2)</sup> <0,03	<sup>(2)</sup> 4,19	24	6,8
Cobalto Total	mg/Kg	<sup>(1)</sup> 8,164	<sup>(2)</sup> 10,1	<sup>(2)</sup> 131	<sup>(2)</sup> 6,318	1200	70

Fuente: Informes de Ensayo N° S-15/13137, S-15/13138, S-15/13139 y S-15/13140.

(1) D.S. N° 002-2013-MINAM. Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. Uso: Suelo Industrial

(2) D.S. N° 002-2013-MINAM. Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. Uso: Suelo Agrícola

Fuente: Informe N° 432-2015-OEFA-DS-HID<sup>71</sup>

**Tabla N° 03. Resultados de Monitoreo: Cromo Hexavalente (Cr VI)**

Parámetro	Unidad	Puntos de Muestreo				ECA <sup>(1)</sup> Industrial	ECA <sup>(2)</sup> Agrícola
		24,6,ESP-1	24,6,ESP-2	24,6,ESP-3	24,6,ESP-4		
Cromo Hexavalente (Cr VI)	mg/kg	<sup>(1)</sup> <0,1	<sup>(2)</sup> <0,1	<sup>(2)</sup> 0,9	<sup>(2)</sup> <0,1	1,4	0,4

Fuente: Informes de Ensayo N° S-15/13137, S-15/13138, S-15/13139 y S-15/13140.

(1) D.S. N° 002-2013-MINAM. Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. Uso: Suelo Industrial

(2) D.S. N° 002-2013-MINAM. Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. Uso: Suelo Agrícola.

Fuente: Informe N° 432-2015-OEFA-DS-HID<sup>72</sup>

70 Idem.

71 Ibidem.

72 Ibidem.

133. De los resultados anteriores, la DS determinó que se verificó que los valores obtenidos respecto del parámetro Fracción de Hidrocarburos F2 C<sub>10</sub>-C<sub>28</sub> en el punto de monitoreo 24,6,ESP-2 superaron lo establecido en los ECA para suelos.
134. Por otro lado, la DS también verificó que los resultados de los parámetros de Bario y Plomo total obtenido del punto de muestreo 24,6,ESP-3 superaron lo establecido en los ECA para suelos, mientras que el parámetro Cromo Hexavalente (Cr VI) obtenido del punto de muestreo 24,6,ESP-3 superó el valor establecido en los ECA para suelos.

Sobre los argumentos del administrado

135. En su escrito de apelación, CNPC sostuvo que en julio del 2015 realizó el monitoreo de suelos en lugares representativos del área afectada, lo cual se acreditaría mediante su Carta CNPC-VPLX-OP-529-2018 del 20 de septiembre de 2018<sup>73</sup>, alegando que el OEFA desestimó dichos resultados por (i) diferentes ubicaciones de las muestras tomadas respecto a los que tomó OEFA y (ii) no contar con sello de acreditación del informe de ensayo presentado.
136. En ese sentido, el recurrente agregó que si bien es cierto las ubicaciones de los puntos de monitoreo tomados por CNPC difieren de los de OEFA, ambas se encuentran dentro del área donde el suelo fue impactado.
137. Al respecto, este Colegiado considera pertinente señalar que, a efectos de acreditar que efectuó la descontaminación de las áreas que fueron impactadas con fluidos de producción como consecuencia del derrame analizado en el presente procedimiento, el administrado debería haber acreditado mediante un informe de laboratorio que el punto donde se detectó el exceso del ECA para suelo respecto al valor Cromo Hexavalente (Cr VI), presentara un valor que ya no excediese los ECA para suelos.
138. Solo de esa manera el administrado podría acreditar que cumplió con descontaminar las áreas que fueron impactadas con fluidos de producción como consecuencia del derrame ocurrido.
139. Sin embargo, de la verificación de los medios probatorios obrantes en el expediente, se ha verificado que CNPC no presentó un muestreo de suelos en el punto que fue analizado por la DS en el Informe de Supervisión (punto de monitoreo 24,6,ESP-3) con anterioridad al inicio del PAS, por lo que no logró desvirtuar la realización de la conducta infractora N° 2, toda vez que al existir un medio probatorio actuado por el OEFA que acreditaba el incumplimiento de los ECA para Suelo industrial respecto del parámetro Bario, el administrado tenía la carga de acreditar que habría cumplido con descontaminar el punto que fue monitoreado, hasta lograr que se cumpla con los ECA para Suelo industrial.
140. Por otro lado, CNPC alegó que el Informe de ensayo 21420/2015 fue emitido por

<sup>73</sup> Presentada con código de registro N° 078210 (folios 26 al 57)



el laboratorio Corplab, la cual usa la razón comercial de ALS Corplab, la cual, según la carta N° 049-15-DIVMA/SGI-CORPLAB del 14 de octubre de 2015<sup>74</sup>, el mismo que estaría acreditado ante el Servicio Nacional de Acreditación del Indecopi.

141. Sin embargo, en la medida que los puntos de muestreo que fueron analizados por el laboratorio Corplab difieren de los puntos de muestreo analizados en la Supervisión Especial, carece de objeto pronunciarse sobre el argumento anterior.
142. En ese sentido, por las consideraciones expuestas, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que declaró la responsabilidad de CNPC por la comisión de la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Sobre el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

143. Si bien CNPC no presentó argumento alguno en su recurso de apelación cuestionando la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución, este Colegiado estima que resulta conveniente analizar la fundamentación en cuanto al dictado de la misma y respecto a su idoneidad, en función a las prerrogativas conferidas por Ley.
144. Previamente al análisis de este aspecto, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de las medidas correctivas.
145. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>75</sup>.
146. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que en el literal

<sup>74</sup> Folio 189.

<sup>75</sup> Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

**Artículo 22°.- Medidas correctivas**

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

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

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

f)<sup>76</sup> del numeral 22.2 del mencionado precepto se dispone, además, que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

147. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, sino también ante la posibilidad de una afectación al ambiente<sup>77</sup>, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.
148. Por otro lado, la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (Ley N° 30230)<sup>78</sup>, establece en su artículo 19°<sup>79</sup> que, durante un periodo de tres años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
149. Durante el periodo mencionado el OEFA debía tramitar procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declaraba la existencia de infracción, ordenaría la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
150. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales que están en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el

<sup>76</sup> **Artículo 22.- Medidas correctivas**

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

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

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

<sup>77</sup> Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos, como por ejemplo, mediante Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.

<sup>78</sup> Publicada el 12 de julio de 2014 en El Peruano.

<sup>79</sup> **LEY N° 30230.**

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

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

Durante dicho periodo, 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 (...)

procedimiento), y en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.

151. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual dictó como medida correctiva las siguientes obligaciones:

Cuadro N° 7: Detalle de la medida correctiva

Conducta infractora	Medida correctiva
	Obligaciones
CNPC no adoptó las medidas de prevención contra los impactos ambientales negativos generados producto del derrame de fluidos de producción ocurrido el 22 de marzo de 2015 en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (Coordenadas UTM 9530012 N, 474243 E)	<p>Acreditar adopción de medidas para prevenir eventuales derrames de fluidos de producción en el Pozo EA 2488 ubicado en la batería Peña Negra 33 del Lote X (Coordenadas UTM 9530012 N, 474243 E), correspondiente a la ejecución de acciones de verificación de los elementos de hermeticidad del mismo (inspecciones periódicas del torque de la unión roscada del tapón)., evidenciando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultados de las inspecciones de hermeticidad de la unión roscada en el tapón y la boca del pozo acompañados de reportes, registro y el <i>check list</i> de inspección.</li> <li>- Resultados de la realización de las pruebas de hermeticidad en el cabezal del pozo, acompañados de registros u órdenes de servicio.</li> <li>- Registro fotográfico (a color) debidamente georreferenciado con coordenadas UTM WGS84, que evidencien las actividades señaladas en el ítem (i) y (ii).</li> </ul>

Fuente: Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI  
Elaboración: TFA.

Sobre la implementación de medidas de prevención

152. Sobre el particular, esta Sala considera oportuno indicar que la primera instancia ordenó la obligación materia de análisis de la medida correctiva, en función a que, el dictado de la medida correctiva también debe considerar obligaciones destinadas a prevenir eventos similares.
153. Ahora bien, resulta oportuno precisar que la obligación comprendida en el Cuadro N° 2 de la presente resolución se encuentra referida a la acreditación de la adopción de medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad; lo cual se encamina a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación que, durante las acciones de supervisión, se detectó, fue infringida.
154. Sin perjuicio de lo señalado, es menester precisar que, tal como lo ha señalado

este Tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>80</sup>, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se puede revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente.

155. Con ello en cuenta, se debe indicar que la referida obligación descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, no supone que la medida correctiva se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; por lo que, su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con su finalidad.
156. En consecuencia y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>81</sup>, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios realizada por la primera instancia, corresponde revocar la medida correctiva N° 2.
157. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

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

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras N° 1 y

<sup>80</sup> Conforme a lo señalado en la Resolución N° 160-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de marzo de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, Resolución N° 174-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de marzo de 2019, Resolución N° 214-2019-OEFA/TFA-SMPEPIM del 30 de abril de 2019, entre otras.

<sup>81</sup> TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

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

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


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

N° 2 descritas en el Cuadro N° 1; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.** – **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 3000-2018-OEFA/DAI del 30 de noviembre de 2018, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

Regístrese y comuníquese.



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



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



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



.....  
**MARY ROJAS CUESTA**

**Vocal**

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



.....  
**RICARDO HERNAN IBERICO BARRERA**

**Vocal**

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