



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

RESOLUCIÓN N° 266-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1248-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3089-2018-OEFA/DSAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 3089-2018-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 no adoptar medidas preventivas en las zonas adyacentes a las baterías y los cabezales de los pozos de producción: Pozo EA 8784 (BA35), Pozo EA 6914 (BA34), EA 1008 (BA OR-12), Pozo EA 2018, Pozo EA 2517 (BA OR-12) y en el área del Manifold de la Batería CE 10, para evitar impactos negativos en el ambiente (suelos impregnados con hidrocarburos) debido al desarrollo de sus actividades.*

Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018 en el extremo que ordenó la medida correctiva a CNPC Perú S.A. referida a acreditar la adopción de medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad en el Lote X.

Lima, 30 de mayo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.¹ (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° 3555-99-EM/DGH, del 16 de setiembre de 1999, la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) aprobó el Estudio Ambiental del Lote X (en adelante, **Estudio Ambiental**) a favor de CNPC.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

3. Del 12 al 19 de abril de 2016, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones del Lote X operado por CNPC (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), 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/n² (en adelante, **Acta de Supervisión**), la cual fue evaluada en el Informe de Supervisión Directa N° 3320-2016-OEFA/DS-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y posteriormente en el Anexo del Informe de Supervisión del 1 de diciembre de 2016⁴ (en adelante, **Anexo del Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base de dichos documentos, mediante Resolución Subdirectoral N° 1735-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 13 de junio de 2018⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra CNPC (en adelante, **PAS**).
5. El 3 de agosto de 2018, el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 1735-2018-OEFA/DFAI/SDFEM⁶.
6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC⁷, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1668-2018-OEFA/DFAI/SFEM el 27 de setiembre de 2018⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
7. Tras el análisis de los descargos presentados por el administrado⁹, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018¹⁰, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC¹¹, por la comisión de la conducta infractora detallada a

² Páginas 344 al 352 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 3320-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto que obra a folio 6.

³ Páginas 4 al 18 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 3320-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto que obra a folio 6.

⁴ Folio 2 a 5.

⁵ Folios 7 a 8. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 5 de julio de 2018 (folio 9).

⁶ Presentado mediante escrito con registro N° E01-065802 (Folios 10 a 29).

⁷ Presentado mediante escrito con registro N° E01-045504 del 21 de mayo de 2018 (Folios 512 a 614). Así como el escrito de descargos señalado en el considerando 7 de la presente resolución.

⁸ Folios 30 a 35. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a CNPC mediante la Carta N° 3176-2018-OEFA/DFAI el 5 de octubre de 2018 (Folio 36).

⁹ Presentado mediante escrito con registro N° E01-089034 del 30 de octubre de 2018 (Folios 37 a 55).

¹⁰ Folios 65 a 72. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 12 de diciembre de 2018 (Folio 73).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo

continuación:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

| N° | Conducta infractora | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|--|--|---|
| 1 | CNPC no adoptó medidas preventivas ¹² en las zonas adyacentes a las baterías y los cabezales de los pozos de producción: Pozo EA 8784 (BA35), Pozo EA 6914 (BA34), EA 1008 (BA OR-12), Pozo EA 2018, Pozo EA 2517 (BA OR- | Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹³ (RPAAH), en | Numeral (i) del literal c) del artículo 4° y numeral 2.3 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015- |

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.

¹² La DFAI indicó que dentro de las medidas preventivas que el administrado pudo adoptar se encuentran las inspecciones visuales, patrullajes, mantenimientos preventivos, entre otros, que le hubieran permitido identificar el liqueo o el derrame de fluido de producción al componente suelo y mitigar su afectación.

¹³ Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba 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 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

| N° | Conducta infractora | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|--|--|---|
| | 12) y en el área del Manifold de la Batería CE 10, para evitar impactos negativos en el ambiente (suelos impregnados con hidrocarburos) debido al desarrollo de sus actividades. | concordancia con el artículo 74 ¹⁴ y el numeral 75.1 del artículo 75 ¹⁵ de la Ley 28611, Ley General del Ambiente (LGA). | OEFA/CD ¹⁶ (en adelante, Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD). |

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1735-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

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

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.

¹⁴ 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, descargos 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.

¹⁵ Ley N° 28611.

Artículo 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.

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

Artículo 4°.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

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

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

| Supuesto de hecho del tipo infractor | | Base legal referencial | Calificación | Sanción monetaria | |
|--------------------------------------|---|--|---|-------------------|------------------|
| Infracción | Subtipo infractor | | | | |
| 2 | Obligaciones referidas a incidentes y emergencias ambientales | | | | |
| 2.3 | No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. | Genera daño potencial a la flora o fauna | Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos | GRAVE | De 20 a 2000 UIT |

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

| Conducta infractora | Medida Correctiva | | |
|--|--|--|--|
| | Obligación | Plazo de cumplimiento | Forma y plazo para acreditar el cumplimiento |
| CNPC no adoptó medidas preventivas en las zonas adyacentes a las baterías y los cabezales de los pozos de producción: Pozo EA 8784 (BA35), Pozo EA 6914 (BA34), EA 1008 (BA OR-12), Pozo EA 2018, Pozo EA 2517 (BA OR-12) y en el área del Manifold de la Batería CE 10, para evitar impactos negativos en el ambiente (suelos impregnados con hidrocarburos) debido al desarrollo de sus actividades. | CNPC deberá acreditar que adoptó las medidas de prevención necesarias para evitar impactos ambientales negativos en los suelos afectados con hidrocarburos en las siguientes instalaciones: - Pozo EA 8784 (BA35) - EA 1008 (BA OR-12) - Pozo EA 6914 (BA34) - Separador de líquidos próximo al Pozo EA 2018 - Pozo EA 2517 (BA OR-12) - Manifold de la Batería CE 10. | En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución. | Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el Informe Técnico que detalle como mínimo lo siguiente: i) Reporte de los recorridos, inspecciones y pruebas de presión en las instalaciones concernientes a los pozos, separador y manifold. ii) Actividades ejecutadas de mantenimiento preventivo de acuerdo a los resultados del ítem (i). iii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades mencionadas en los ítems (i) y (ii). |

Fuente: Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

9. La Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁷:

- (i) La DFAI indicó que la DS, conforme con el Informe de Supervisión, advirtió en las zonas adyacentes a los cabezales de los pozos de producción: Pozo EA 8784 (BA35), Pozo EA 6914 (BA34), EA 1008 (BA OR-12), Pozo EA 2018, Pozo EA 2517 (BA OR-12) y en el área del Manifold de la Batería CE 10 la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos debido al desarrollo de sus actividades, conforme a lo evidenciado en el Acta de Supervisión y las fotografías del Informe de Supervisión.
- (ii) Asimismo, la DS indicó que ello se sustentó con el resultado del muestreo de suelo en el área impactada, donde se evidencia que se superaron los ECA para Suelo – Uso de Suelo Industrial, respecto al parámetro de Fracción de Hidrocarburos F2 (C10-C28) y F3(C28-C40), en cinco (5) de los seis (6) puntos de muestreo, conforme se encuentra registrado en el Informe de Ensayo N° SAA-16/01088 y S-16/22914 del laboratorio AGQ Perú S.A.C.
- (iii) En ese sentido, la DFAI precisó que CNPC no adoptó medidas de prevención, entre las que se encontraban las de realizar inspecciones visuales, patrullajes, mantenimientos preventivos, con la finalidad de evitar

¹⁷ Cabe precisar que el presente considerando solo incluye los fundamentos de la DFAI vinculados con el extremo de la Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFSAI que fue materia de apelación por parte de CNPC.

la generación de impactos ambientales negativos en el suelo como los observados durante la Supervisión Regular 2016.

- (iv) De otro lado, en sus descargos CNPC indicó que el 16 de mayo de 2016 remitió al OEFA el registro fotográfico mediante el cual acreditó que realizó las actividades de limpieza y rehabilitación de las áreas afectadas. Asimismo, indicó que, en el Informe de Supervisión Directa N° 3320-2016-OEFA/DS-HID, la DS señaló que el hallazgo había sido subsanado.
- (v) Sobre el particular, la DFAI indicó que el presente PAS se encuentra referido a no haber adoptado medidas de prevención con la finalidad de evitar la generación de impactos ambientales negativos en el suelo como los observados durante la Supervisión Regular 2016, mas no a realizar actividades de limpieza, remediación o descontaminación de los suelos afectados.
- (vi) En esa línea, la DFAI señaló que, conforme lo ha indicado reiteradamente el TFA, las medidas de prevención respecto a la presente imputación, no pueden ser objeto de subsanación, por cuanto, una vez ocurrido el hecho no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción, al tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos antes de que se produzcan los hechos que causaron los impactos negativos en el ambiente.
- (vii) Asimismo, la DFAI indicó que la interpretación realizada por el TFA, si bien no constituye un precedente de observancia obligatoria, es una interpretación acorde al ordenamiento jurídico, toda vez que el carácter insubsanable de la omisión de adoptar medidas de prevención se desprende de la naturaleza de la obligación, así como la finalidad preventiva que posee.
- (viii) En otro extremo de sus descargos, CNPC indicó que, con la emisión del Anexo del Informe de Supervisión Directa N° 3320-2016-OEFA/DS-HID, se contravino lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Transitoria contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2016-OEFA/CD, ya que la emisión del referido anexo únicamente es posible cuando en el Informe de Supervisión Directa dispone la emisión de un Informe Técnico Acusatorio.
- (ix) Sobre el particular, la DFI precisó que la Única Disposición Complementaria Transitoria contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2016-OEFA/CD, señala que, para aquellos Informes de Supervisión Directa que hayan sido emitidos antes de su entrada en vigencia, se ha de emitir un anexo que contenga lo dispuesto en el artículo 20° de la referida resolución.
- (x) Asimismo, la DFAI acotó que, de la lectura del Informe de Supervisión, se advierte que el hallazgo subsanado era relacionado a la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos ubicados en diferentes instalaciones del Lote X y no el hallazgo que es materia del presente PAS.

- (xi) En consecuencia, la DFAI indicó que la conducta antes analizada infringe lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la LGA, la misma que se encuentra tipificada en el numeral 2.3 del Rubro 2 del cuadro que tipifica las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA-CD.

10. El 7 de enero de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFAI¹⁸, argumentando lo siguiente:

Transgresión al Principio de Legalidad y Tipicidad

- a) El recurrente indicó que no existe estudio técnico que demuestre fehacientemente que los suelos impregnados se produjeron por no adoptar medidas de prevención, sin tomar en cuenta la obligación incumplida y la normativa a cumplir, siendo que no se ha tenido en cuenta el principio de presunción de licitud. En esa línea, agregó que si bien la responsabilidad es objetiva y, por ende, no se toma en cuenta la intencionalidad, la administración tiene el deber normativo de probar aquello que alega.
- b) Asimismo, CNPC alegó que el OEFA deduce la imputación, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos, lo que generó un impacto negativo al suelo, lo cual permite notar que el supuesto incumplimiento se basa en una suposición realizada a partir de la detención de suelos impregnados). En esa línea, señaló que, según el análisis del OEFA (en sentido inverso), si no se hubiera presentado suelo impregnado con hidrocarburos, entonces sí se adoptó medidas de prevención.
- c) Agregó que en el artículo 3° del RPAAH no se establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así tampoco hay una relación de 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".
- d) En esa línea, el administrado señaló que el OEFA hizo una interpretación extensiva del artículo 3° del RPAAH e incluye condiciones que el artículo no menciona, al precisar que debe asegurarse que "los medios implementados sean idóneos para la prevención de los impactos ambientales", siendo que dicha interpretación arbitraria tiene como principal objetivo establecer obligaciones que la norma sustantiva no contempla.

¹⁸ Presentado mediante escrito con registro N° E17-01285 el 7 de enero de 2019 (Folios 117 a 158).

- e) El recurrente indicó que estamos frente a una fiscalización del OEFA basada de resultados por los siguientes motivos: (i) en tanto no es el organismo competente para establecer medidas de prevención; (ii) supuestamente los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las medidas de prevención ante la falta de precisión de la regulación legal; y, (iii) si se presentan dichas medidas de prevención, no serán consideradas como tales, porque la autoridad no evalúa las mismas, sino que no se presenten derrames y/o fugas. Asimismo, el apelante indicó que la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos no elimina ni establece que las medidas preventivas adoptadas no existieron.
- f) Con ello en cuenta, el recurrente refirió 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.

Cumplimiento de la normativa vigente en relación a medidas de prevención

- g) CNPC alegó que todas las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia de fallas, dado que existen otros motivos que pueden conducir a tal situación, tales como fatiga, condiciones de operación imprevistas, entre otras. Agregó que la no adopción de medidas de prevención establece un parámetro subjetivo, descripción general e imprecisa del supuesto de hecho y no permite que se configure, de manera válida, el tipo infractor cuyo cumplimiento o incumplimiento se pretende analizar en automático, sin contrastarla con el instrumento que el titular de la actividad ha considerado como el adecuado para realizar actividades de mantenimiento preventivo.
- h) Respecto de los cabezales de los pozos, el administrado indicó que realizó la implementación del equipo stuffing box o tee prensa, el cual se instala obligatoriamente en todos y cada uno de los pozos antes que inicie su producción, siendo acreditado por el registro fotográfico de OEFA, con lo cual no es necesario enviar registros fotográficos fechados ni georreferenciados. Agregó, además, que dicho equipo ha sido reconocido como un equipo de prevención por parte de OEFA, precisando la Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM; así también, indicó que otra medida sobre la cual ha informado son los accesorios que son instalados en el puente de producción que se ubica en la boca de todos y cada uno de los pozos en operación diseñados para operar con presiones de operación entre 1000 psi hasta 2000 psi y que fueron instalados en todos y cada uno de los pozos antes de que se inicie su producción, acreditados en los registros fotográficos de OEFA.
- i) Respecto a la línea de flujo, el recurrente indicó que el instrumento tomado en consideración para realizar el mantenimiento es el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección basado en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo", cumplido y explicado en varias oportunidades.

- j) Con ello en cuenta, el apelante indicó que existen normas legales y técnicas que establecen obligaciones de prevención (Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 081-2007-EM que precisa la aplicación de la norma ANSI/ASME B31.4 para el transporte de hidrocarburos líquidos), las cuales son de supervisión del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (**Osineergmin**). Dichas normas alcanzan a las baterías hasta los puntos de entrega y recepción, siendo que no resultan aplicables a las líneas de flujo¹⁹, conforme con el Oficio N° 10684-2008-OS-GFHL-UEEL, siendo que al no haber norma expresa alguna que determine la obligatoriedad de realizar actividades de mantenimiento preventivo a dichas líneas, no se incumplió con el Decreto Supremo N° 039-2014-EM.
- k) Del mismo modo, el administrado indicó que la administración pretende, en el marco de una supervisión, el cumplimiento de obligaciones que ya se encuentran especificadas en la normativa vigente, excediendo el ámbito de competencia del OEFA, más aún cuando pretenden realizar una interpretación extensiva de una norma general que no establece obligaciones específicas, siendo que se encuentran prohibidas las interpretaciones análogicas o extensivas para imputar sanciones.

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

- l) El apelante indicó que el acto que da origen y que constituye la supuesta infracción es detección de suelos impregnados con hidrocarburos, los cuales han sido remediados²⁰. Asimismo, el sustento para no declarar la subsanación voluntaria no está sustentado en norma ni procedimiento legal alguno, siendo que carece de validez legal y que el TFA no tiene función de legislar.
- m) En esa línea, el recurrente precisó que el funcionario se encuentra sujeto a la Ley y la Constitución, así como determinar que no es aplicable la causal eximente de subsanación, porque el TFA lo señala así, transgrede el principio de tipicidad y carece de sustento legal, pues el sustento de negar el eximente en base a una opinión no se sustenta en la normativa vigente.
- n) Finalmente, CNPC indicó que realizó la subsanación voluntaria del acto con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador. Del mismo modo, agregó que el OEFA no puede imponer condiciones menos

¹⁹ Cuya función es la de recolectar y transportar los fluidos producidos desde el pozo hasta el punto de recepción, antes de su ingreso a procesamiento, cuyo punto inicial es la separación del gas de los líquidos producidos, siendo que para el caso del Lote X, el punto de recepción son las baterías.

²⁰ CNPC indicó que el 16 de mayo de 2016, remitió al OEFA el registro fotográfico mediante el cual acreditó que realizó las actividades de limpieza y rehabilitación de las áreas afectadas. Asimismo, indicó que en el Informe de Supervisión se señaló que el hallazgo había sido subsanado, sin embargo, cuando posteriormente se emitió el anexo del informe de supervisión directa, el OEFA contradice las conclusiones del informe de supervisión al señalar que el hallazgo no había sido subsanado, indicándose que no se contaba con los resultados del monitoreo de suelos.

favorables a las establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues esta norma con rango legal precisa claramente que los principios de la potestad sancionadora, la estructura y las garantías mínimas reconocidas a los administrados no pueden ser modificadas, por lo que las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales tienen que respetarlas por jerarquía normativa.

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)²¹, se crea el OEFA.
12. 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 (**Ley de SINEFA**)²², 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.

²¹ **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.

²² **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. (...).

13. 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 OEFA²³.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁴ 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/CD²⁵ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁶, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁷, disponen que el TFA es el órgano encargado de

²³ **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.

²⁴ **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.

²⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.
Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

²⁶ **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.

²⁷ **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.

ejerger funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁹, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁰.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ LEY N° 28611.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³¹, 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 preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
21. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a 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 inciertos³⁴.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

³¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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

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

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. ADMISIBILIDAD

24. 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 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³⁵ (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC por no adoptar medidas preventivas en las zonas adyacentes a las baterías y los cabezales de los pozos de producción: Pozo EA 8784 (BA35), Pozo EA 6914 (BA34), EA 1008 (BA OR-12), Pozo EA 2018, Pozo EA 2517 (BA OR-12) y en el área del Manifold de la Batería CE 10, para evitar impactos negativos en el ambiente (suelos impregnados con hidrocarburos) debido al desarrollo de sus actividades.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre la vulneración al principio de legalidad y tipicidad

26. El recurrente indicó que no existe estudio técnico que demuestre fehacientemente que los suelos impregnados se produjeron por no adoptar medidas de prevención, sin tomar en cuenta la obligación incumplida y la normativa a cumplir, siendo que no se ha tenido en cuenta el principio de presunción de inocencia. En esa línea, agregó que si bien la responsabilidad es objetiva y, por ende, no se toma en cuenta la intencionalidad, la administración tiene el deber normativo de probar aquello que alega.
27. Asimismo, CNPC alegó que el OEFA deduce la imputación, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos, lo que generó un impacto

³⁵ 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 221.- Requisitos del recurso

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

negativo al suelo, lo cual permite notar que el supuesto incumplimiento se basa en una suposición realizada a partir de la detección de suelos impregnados). En esa línea, señaló que, según el análisis del OEFA (en sentido inverso), si no se hubiera presentado suelo impregnado con hidrocarburos, entonces sí se adoptó medidas de prevención.

28. Agregó que en el artículo 3° del RPAAH no se establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así tampoco hay una relación de cuales son las medidas de prevención a ejecutar. En esa línea, CNPC señaló que este vacío en la imputación de cargos ha sido dotado de contenido por el OEFA, permitiendo suposiciones, extensiones y "(...) deja a su libre albedrío la interpretación de la normativa".
29. En esa línea, el administrado señaló que el OEFA hizo una interpretación extensiva del artículo 3° del RPAAH e incluye condiciones que el artículo no menciona, al precisar que debe asegurarse que "los medios implementados sean idóneos para la prevención de los impactos ambientales", siendo que dicha interpretación arbitraria tiene como principal objetivo establecer obligaciones que la norma sustantiva no contempla.
30. El recurrente indicó que estamos frente a una fiscalización del OEFA basada de resultados por los siguientes motivos (i) en tanto no es el organismo competente para establecer medidas de prevención; (ii) supuestamente los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las medidas de prevención ante la falta de precisión de la regulación legal; y, (iii) si se presentan dichas medidas de prevención, no serán consideradas como tales porque la autoridad no evalúa las mismas, sino que no se presenten derrames y/o fugas. Asimismo, el apelante indicó que la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos no elimina ni establece que las medidas preventivas adoptadas no existieron.
31. 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.
32. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1³⁶ 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 Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de

36

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.

acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³⁷.

33. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG³⁸, 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.
34. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248°³⁹ 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 analogía⁴⁰.
35. 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:

³⁷ 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.

³⁸ **TUO de la LPAG.**
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:(...)

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.

³⁹ **TUO de la LPAG**
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:(...)

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁴⁰ 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.

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

36. 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 estricto⁴¹.

⁴¹ “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

37. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴², 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.
38. 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.
39. 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 Yebra⁴³, 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.
40. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Regular 2016) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
41. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descritos, 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).

⁴² 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.

⁴³ MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

42. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos⁴⁴, 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.
43. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1735-2018-OEFA/DAI/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 numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna, contenida en el numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (norma tipificadora).

De la norma sustantiva

44. 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 vida⁴⁵. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

Artículo VI.- Del principio de prevención

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

⁴⁴ 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, 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, entre otros.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

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

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

45. 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)⁴⁶ 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 generado⁴⁷.
46. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

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

47. 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).

⁴⁶ Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

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

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

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

⁴⁷ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

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

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

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



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

(Énfasis agregado)




49. A partir de las disposiciones antes citadas, este Colegiado advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
50. 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 negativo⁴⁸.
51. Sobre dicho sustento, es menester precisar que, contrariamente a lo manifestado por el administrado en el extremo referido a que la norma 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°

⁴⁸ 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.

del RPAAH, se puede colegir que los titulares de las actividades de hidrocarburos (como CNPC) 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. Con ello en cuenta, corresponde precisar que el propio artículo en cuestión precisa la implementación de medidas de prevención, con lo cual no se advierte interpretación extensiva alguna; siendo que debe tenerse en consideración que las medidas de prevención a ser implementadas deberán ser idóneas para los riesgos presentados en las actividades del administrado, encontrándose este último en mejor posición para definir las mismas.

- 
52. Llegados a este punto, y dada la argumentación de CNPC referida a que la Autoridad Instructora no indicó expresamente cuáles son las medidas de prevención que se deben ejecutar por el administrado, debe advertirse que, conforme con el artículo 3° del RPAAH, se recoge la obligación de los titulares de hidrocarburos relacionadas a la ejecución de acciones relacionadas a la prevención de los impactos ambientales negativos que podrían generarse. En ese contexto, es el administrado quien, al desarrollar dichas actividades, se encuentra en mejor posición para la determinación de las medidas de prevención a ser adoptadas y acreditar no solo su ejecución, sino también, que las mismas sean acordes con los riesgos que involucre su actividad y resulten, en dicha medida, idóneas.
- 
53. En atención a lo expuesto, esta Sala concluye 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— en el artículo 3° del RPAAH se establece la obligación referida a la adopción de medidas de prevención que deben ser cumplidas por los titulares de las actividades de hidrocarburos, siendo que no se advierte interpretación extensiva alguna.

Sobre la norma tipificadora

- 
- 
54. Por otro lado, el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 3° del RPAAH se encuentra tipificado como infracción administrativa en el numeral (i) del literal c) del artículo 4° y compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, el cual establece que la no adopción de medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo como lo es un daño potencial a la flora o fauna, configura una infracción administrativa, tal como se describe a continuación:
- 

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

55. Sobre el particular, cabe precisar que dicho régimen atribuye responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo por no adoptar medidas de prevención, la cual se configura con un daño potencial a la flora o fauna; situación que fue corroborada por las autoridades intervinientes en el presente PAS, en estricta observancia del principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁹, a partir del cual se obliga a la autoridad administrativa competente a verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberán adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
56. En efecto, en el presente caso —conforme con el Informe de Supervisión— se advierte que diversos puntos fueron afectados por hidrocarburos, información plasmada en el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión:

49

TUO de la LPAG

TITULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

| HALLAZGOS | |
|---|--|
| SUELOS IMPREGNADOS CON HIDROCARBUROS | |
| YACIMIENTO BALLENA | |
| 1 | Se identificó alrededor del cabezal del Pozo EA 8784, suelo impregnado con hidrocarburos. El área impactada aproximada es de 2m ² . Se tomó muestra de suelo (Coordenadas UTM-WGS84: 481326 E 9529527 N.) |
| 2 | Se identificó a 50 cm., del cabezal del Pozo EA 6914, suelo impregnado con hidrocarburos. El área impactada aproximada es de 1 m ² . Se tomó muestra de suelo (Coordenadas UTM-WGS84: 4879435 E 9530796 N.) |
| YACIMIENTO ORGANOS | |
| 3 | Se identificó alrededor del cabezal del Pozo EA 1008, suelo impregnado con hidrocarburos. El área impactada aproximada es de 1m ² . Se tomó muestra de suelo (Coordenadas UTM-WGS84: 483554 E 9533254 N) |
| 4 | Se identificó a 20 mts del Pozo EA 2018, suelo impregnado con hidrocarburo. Área impactada aproximada es de 2 m ² - al costado de un pequeño separador de líquidos. Se tomó muestra de suelo (Coordenadas UTM-WGS84: 484180 E 9533060 N.) |
| 5 | Se identificó a 1m, del cabezal del pozo EA 2517, suelo impregnado con hidrocarburos. Área impactada aproximada es de 1 m ² . Se tomó muestra de suelo (Coordenadas UTM-WGS84: 484155 E 9534458 N) |
| YACIMIENTO CENTRAL | |
| 6 | Se identificó bajo el área del Manifold Totales de la Batería CE 10, suelo impregnado con hidrocarburos. Área impactada aproximada es de 4 m ² . Coordenadas UTM-WGS84: 480289 E 9527260 N. |

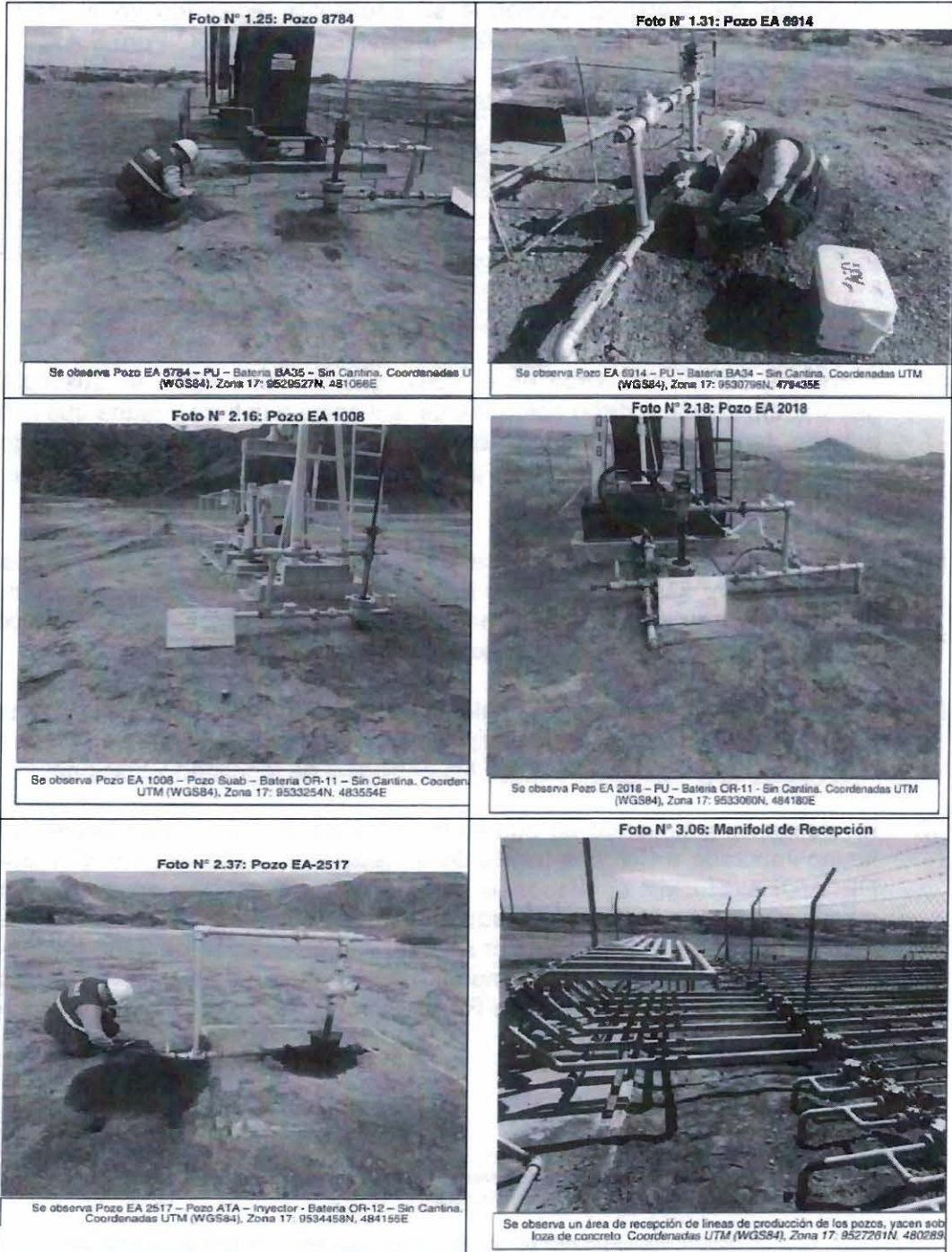
Fuente: Acta de Supervisión

Hallazgo N° 01:

Durante la supervisión al Lote X, operado por la empresa CNPC Perú S.A. (en adelante CNPC), se identificó 06 zonas conteniendo suelos impregnados con hidrocarburos, están ubicadas en zonas adyacentes a las baterías y los cabezales de los pozos de producción: Pozo EA 8784 (BA35), Pozo EA 6914 (BA34), EA 1008 (BA OR-12), Pozo EA 2018, Pozo EA 2517 (BA OR-12) y área del Manifold Totales de la Batería CE 10.

Fuente: Informe de Supervisión

57. Dicho hallazgo fue complementado con las siguientes fotografías contenidas en el Informe de Supervisión:



Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large vertical signature, a signature with a flourish, a signature with a dot, and initials 'CP' and 'Jamb'.

58. Siendo que, tras la toma de muestras en las áreas impactadas por parte de la DS, se detectaron excesos de los ECA para Suelo Industrial, respecto al parámetro de Fracción de Hidrocarburos F2 (C10-C28) y F3(C28-C40), en cinco (5) de los seis (6) puntos de muestreo, conforme se encuentra registrado en el Informe de Ensayo N° SAA-16/01088 y S-16/22914 del laboratorio AGQ Perú S.A.C:

Tabla 3. Resultados de Laboratorio – Suelo

| Punto o estación de muestreo | | 20,6,SU,11 | 20,6,SU,12 | 20,6,SU,13 | 20,6,SU-14 | 20,6,SU-15 | 20,6,SU-28 | ECA |
|------------------------------|--------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------|
| Parámetro | Unidad | SR | | | | | | |
| PARAMETROS | | | | | | | | |
| F2 (C10-C28) | Mg/kg | 19094 | 3499 | 24128 | 9899 | 38775 | 20402 | 5000 |
| F3 (C28-C40) | Mg/kg | 13239 | 2911 | 12441 | 5830 | 16077 | 9716 | 6000 |

Fuente: Informe de Ensayo N° SAA-16/01088 y S-16/22914 emitido por AGQ PERU S.A.C.

Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA

(1) Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, Estándares de Calidad Ambiental de Suelo – Suelo Industrial.

Excede el Estándar de Calidad Ambiental de Suelo – Suelo Industrial.

59. Presencia de hidrocarburos en el suelo que, en todo caso, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita; por ello, teniendo en consideración que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en el Lote X, es posible concluir que ello representó un daño potencial para la flora o fauna.
60. De modo que, al ser el administrado responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades y siendo que la presencia de hidrocarburos fue producida por la falta de adopción de medidas de prevención, es posible concluir que dicha inacción generó un daño potencial en la flora y fauna.
61. En ese sentido, corresponde señalar que la conducta infractora se subsume en el tipo infractor descrito en la norma tipificadora imputada en el presente PAS, siendo que no se advierte vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.
62. En definitiva, y teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos *supra*, el hecho imputado a CNPC a través de la Resolución Subdirectorial N° 1735-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁵⁰ corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor, siendo que, de acuerdo a lo obrado en el presente expediente, se subsume en lo establecido en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna contenida en el numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.

⁵⁰ Al respecto, se debe precisar que el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra CNPC, se originó por la imputación de la siguiente conducta infractora:

(...) no adoptó medidas preventivas en las zonas adyacentes a las baterías y los cabezales de los pozos de producción: Pozo EA 8784 (BA35), Pozo EA 6914 (BA34), EA 1008 (BA OR-12), Pozo EA 2018, Pozo EA 2517 (BA OR-12) y en el área del Manifold de la Batería CE 10, para evitar impactos negativos en el ambiente (suelos impregnados con hidrocarburos) debido al desarrollo de sus actividades.

63. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa del administrado por la infracción del artículo 3° del RPAAH, efectuada mediante la Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFAI, no generó la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el TUO de la LPAG; ello en tanto, se efectuó una imputación con arreglo a ley y de manera motivada.

Sobre la competencia del OEFA

64. El recurrente indicó que estamos frente a una fiscalización del OEFA basada en resultados por los siguientes motivos: (i) en tanto no es el organismo competente para establecer medidas de prevención; (ii) supuestamente los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las medidas de prevención ante la falta de precisión de la regulación legal; y, (iii) si se presentan dichas medidas de prevención, no serán consideradas como tales porque la autoridad no evalúa las mismas, sino que no se presenten derrames y/o fugas. Asimismo, el apelante indicó que la presencia de un derrame no elimina ni establece que las medidas preventivas adoptadas no existieron.
65. Sobre el particular, corresponde indicar que, conforme con la Ley del SINEFA, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
66. En esa misma línea, conforme con el RPAAH⁵¹, el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental, en los casos que corresponda, son responsables de realizar la evaluación, supervisión y la fiscalización ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, con lo cual corresponde advertir que el OEFA se encarga de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, mas no de establecer las mismas, siendo para el caso concreto las medidas de prevención.
67. Ahora bien, de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, se advierte que el administrado presentó los siguientes medios probatorios:

| Documento | Contenido | Análisis |
|--|---|---|
| Evidencias de Subsanación de Hallazgo N° 1 ⁵² | Registro fotográfico que muestra el estado actual de las zonas en donde se identificó suelos con hidrocarburos comparados con | Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada en los lugares donde se advirtió suelos impregnados con |

⁵¹ **REGLAMENTO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.**
Artículo 12.- De las autoridades competentes en materia de supervisión y fiscalización
El OEFA y las EFA, en los casos que corresponda, son responsables de realizar la evaluación, supervisión y la fiscalización ambiental de las Actividades de Hidrocarburos; asimismo corresponde al OSINERGMIN, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con la seguridad de la infraestructura en las Actividades de Hidrocarburos.
En el marco del artículo 76 y siguientes de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las autoridades citadas en el párrafo anterior deberán realizar labores de coordinación y colaboración, a efectos de ejercer sus competencias de manera eficiente y eficaz.

⁵² Anexo 3 de la Carta N° CNPC-VPLX-OP-438-2016 presentada por el administrado con registro N° E01-065802 el 3 de agosto de 2018.

| Documento | Contenido | Análisis |
|---|---|--|
| | registros fotográficos obtenidos durante la Supervisión Regular 2016. | hidrocarburos, pues presentan fotografías con fecha posterior a la Supervisión Regular 2016. |
| Cadena de custodia de suelos, sedimentos y lodos ⁵³ | Cadena de Custodia del muestreo realizado el 31 de julio de 2018 en las zonas donde se identificó suelos afectados con hidrocarburos. | Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada en los lugares donde se advirtió suelos impregnados con hidrocarburos. |
| Informe de Monitoreo de suelos ⁵⁴ | Resultados de los monitoreos de suelos realizados el 31 de julio de 2018 en las zonas donde se identificó suelos afectados con hidrocarburos. | Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada en los lugares donde se advirtió suelos impregnados con hidrocarburos. |
| Anexo N° 3 del Decreto Supremo N° 081-2007-EM ⁵⁵ | Presentación de diagramas. | Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada en los lugares donde se advirtió suelos impregnados con hidrocarburos. |
| Oficio N° 10684-2008-OS ASME B31.4 (no incluye líneas de flujo) ⁵⁶ | Informe Técnico de la Propuesta de Adecuación al Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM. | Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada en los lugares donde se advirtió suelos impregnados con hidrocarburos. |

68. De la revisión de los medios probatorios presentados por el administrado y descritos en el cuadro precedente, no se advierten medidas de prevención ejecutadas por el mismo, con lo cual, corresponde indicar que el administrado se encontraba obligado a la adopción de los mismas, conforme con la norma sustantiva en el presente PAS, a fin de que no se detecten suelos impregnados con hidrocarburos; siendo el OEFA, conforme a las prerrogativas conferidas legalmente— quien se encuentra encargado de fiscalizar el cumplimiento de las mismas. Por ello, corresponde desestimar lo señalado por el administrado en este extremo.

Cumplimiento de la normativa vigente en relacion a medidas de prevención

69. De otro lado, CNPC alegó que todas las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia de fallas (derrames en este caso), dado que existen otros motivos que pueden conducir a tal situación, tales como fatiga, condiciones de operación imprevistas, entre otras.
70. Agregó que la no adopción de medidas de prevención establece un parámetro subjetivo, descripción general e imprecisa del supuesto de hecho y no permite que se configure de manera válida, el tipo infractor cuyo cumplimiento o incumplimiento se pretende analizar en automático, sin contrastarla con el instrumento que el titular de la actividad ha considerado como el adecuado para

⁵³ Anexo 3 de la Carta N° CNPC-VPLX-OP-664-2018 presentada por el administrado con registro N° E01-089034 el 30 de octubre de 2018.

⁵⁴ Presentado mediante escrito con registro N° 11539 del 29 de enero de 2016.

⁵⁵ Folios 144 a 147.

⁵⁶ Folios 148 a 158.

realizar actividades de mantenimiento preventivo. Dicho instrumento es el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección basado en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo", cumplido y explicado en varias oportunidades.

71. Al respecto, corresponde reiterar que el presente PAS se encuentra relacionado al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, así como los artículos 74° y 75° de la LGA, con lo cual el administrado se encontraba obligado a acreditar las medidas de prevención, a efectos de que no se adviertan suelos impregnados con hidrocarburos y otros contaminantes.
72. En esa misma línea, cabe indicar que, si bien las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia, el administrado, conforme al párrafo anterior, se encuentra obligado a la acreditación del cumplimiento de las mismas, siendo que no será responsable por la ocurrencia de los eventos que ocasionen impactos ambientales en los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero, los cuales deberán ser debidamente acreditados por el mismo, lo cual no ha ocurrido en el presente PAS.
73. Del mismo modo, corresponde precisar que el administrado se encontraba obligado a la implementación de las medidas de prevención idóneas para el ejercicio de sus actividades, a efectos de que no se produzcan impactos negativos en el ambiente, siendo que las mismas deben ser acreditadas por aquel.
74. Respecto de los cabezales de los pozos, el administrado indicó que realizó la implementación del equipo *stuffing box* o *tee prensa*, el cual se instala obligatoriamente en todos y cada uno de los pozos antes que inicie su producción, siendo acreditado por el registro fotográfico de OEFA, con lo cual no es necesario enviar registros fotográficos fechados ni georreferenciados. Agregó, además que dicho equipo ha sido reconocido como un equipo de prevención por parte de OEFA, precisando la Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM; así también, indicó que otra medida sobre la cual ha informado son los accesorios que son instalados en el puente de producción que se ubica en la boca de todos y cada uno de los pozos en operación diseñados para operar con presiones de operación entre 1000 psi hasta 2000 psi y que fueron instalados en todos y cada uno de los pozos antes de que se inicie su producción, acreditados en los registros fotográficos de OEFA.
75. Sobre el particular, corresponde señalar que, si bien el *stuffing box* o *tee prensa* puede calificar como una medida de prevención implementada en los cabezales de los pozos, así como los puentes de producción, es importante precisar que, de los registros fotográficos obrantes en el Informe de Supervisión, se advierte la presencia de suelos contaminados con hidrocarburos, lo cual evidenciaría que no se realizaron medidas de prevención como mantenimientos preventivos a los equipos antes precisados, en atención a evitar impactos ambientales.

76. Cabe precisar que el administrado, conforme al marco normativo expuesto relacionado a las normas imputadas, se encontraba obligado a la implementación de las medidas de prevención en el Lote X.

77. Respecto a la línea de flujo, el recurrente indicó que el instrumento tomado en consideración para realizar el mantenimiento es el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección basado en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo", cumplido y explicado en varias oportunidades. Asimismo, indicó que existen normas legales y técnicas que establecen obligaciones de prevención⁵⁷, las cuales son de supervisión del Osinergmin; sobre el particular, este Tribunal considera hacer ciertas precisiones:

- En efecto, conforme lo manifestado por el Osinergmin —mediante el Oficio N° 10684-2008-OS-GFHL-UEEL⁵⁸— la aplicación de las normas ASME B31.4 y ASME B31.8 a las que hace referencia el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, no son aplicables a las líneas de flujos, siendo su aplicación a partir de la salida de los separadores⁵⁹.
- Sin perjuicio de ello, conviene recalcar que en el presente caso los derrames, no ocurrieron en las líneas de flujo —como erróneamente alegó el administrado—, sino por el contrario, los mismos tuvieron lugar en las zonas adyacentes a las baterías y los cabezales de los pozos de producción, así como en el manifold de la Batería CE10 (estructuras previa al separador).
- Asimismo, corresponde reiterar que el presente PAS se encuentra relacionado al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, así como el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA, con lo cual el administrado se encontraba obligado a acreditar las medidas de prevención, a efectos de que no se adviertan suelos impregnados con hidrocarburos y otros contaminantes.

78. Del mismo modo, el administrado indicó que la administración pretende en el marco de una supervisión, el cumplimiento de obligaciones que ya se encuentran especificadas en la normativa vigente, excediendo el ámbito de competencia del

⁵⁷ Al respecto como se indicó en los antecedentes de la presente resolución el administrado hizo referencia al Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 081-2007-EM que precisa la aplicación de la norma ANSI/ASME B31.4 para el transporte de hidrocarburos líquidos), acotando que las mismas alcanzan a las baterías hasta los puntos de entrega y recepción, siendo que no resultan aplicables a las líneas de flujo, conforme con el Oficio N° 10684-2008-OS-GFHL-UEEL, siendo que, al no haber norma expresa alguna que determine la obligatoriedad de realizar actividades de mantenimiento preventivo a dichas líneas, no se incumplió con el Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

⁵⁸ Folio 106 a 115

⁵⁹ **Separador de petróleo y gas:** Recipiente que separa los fluidos del pozo en gas y líquido total. Un separador de dos fases puede ser horizontal, vertical o esférico. El líquido (petróleo, emulsión) sale del recipiente por el fondo a través de una válvula de control de nivel o de descarga. El gas sale por la parte superior del recipiente y pasa a través de un extractor de niebla para retirar las pequeñas gotas de líquido del gas.

Oilfield Glosasary - Schlumberger

Disponible en: https://www.glossary.oilfield.slb.com/Terms/o/oil_and_gas_separator.aspx

Revisado el 23 de mayo de 2019

OEFA, más aún cuando pretenden realizar una interpretación extensiva de una norma general que no establece obligaciones específicas, siendo que se encuentran prohibidas las interpretaciones análogicas o extensivas para imputar sanciones.

79. Sobre este punto, corresponde reiterar que en el presente PAS no se ha realizado una interpretación analógica ni extensiva de la imputación, el OEFA ha actuado dentro de sus funciones y el administrado es responsable por los impactos ambientales negativos producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

80. El apelante indicó que el acto que da origen y que constituye la supuesta infracción es detección de suelos impregnados con hidrocarburos, los cuales han sido remediados⁶⁰. Asimismo, el sustento para no declarar la subsanación voluntaria no está respaldado en norma ni procedimiento legal alguno, siendo que carece de validez legal y que el TFA no tiene función de legislar.
81. En esa línea, el recurrente precisó que el funcionario se encuentra sujeto a la ley y la Constitución, así como determinar que no es aplicable la causal eximente de subsanación, porque el TFA lo señala así, transgrede el principio de tipicidad y carece de sustento legal, pues el sustento de negar el eximente en base a una opinión no se sustenta en la normativa vigente.
82. Sobre este punto, corresponde indicar que el análisis de la causal eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria, debe considerar que la subsanación de la conducta, esto es, el cese de la misma y la remediación de efectos, se produzca de manera previa al inicio del PAS y con carácter voluntario.
83. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TULO de la LPAG⁶¹, se establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

⁶⁰ CNPC indicó que el 16 de mayo de 2016, remitió al OEFA el registro fotográfico mediante el cual acreditó que realizó las actividades de limpieza y rehabilitación de las áreas afectadas. Asimismo, indicó que en el Informe de Supervisión se señaló que el hallazgo había sido subsanado, sin embargo, cuando posteriormente se emitió el anexo del informe de supervisión directa, el OEFA contradice las conclusiones del informe de supervisión al señalar que el hallazgo no había sido subsanado, indicándose que no se contaba con los resultados del monitoreo de suelos.

⁶¹ **TULO de la LPAG**
Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones
1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:
f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

84. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal⁶² en reiterados pronunciamientos, corresponde indicar que, a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:

- i) Que se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- ii) Que se produzca de manera voluntaria.
- iii) Que se acredite la subsanación de la conducta infractora⁶³.

85. Ahora bien, para verificar que se configura la eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha así como desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁶⁴, no son susceptibles de ser subsanadas.

86. Así, en el caso concreto, se debe tener presente que la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la adopción de las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos.

87. Sobre ello, se debe considerar la naturaleza de las medidas de prevención, toda vez que estas se encuentran destinadas a preparar o disponer, de manera preliminar, lo necesario para evitar un riesgo, es decir, son las diligencias que se debe adoptar, de manera coherente, para evitar que se produzca un daño; ello conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.

88. En esa línea, se advierte en el presente caso y tal como lo ha señalado este Tribunal en reiteradas oportunidades⁶⁵, las medidas de prevención no pueden ser

⁶² Entre ellas, las resoluciones N° 024-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 014-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 013-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, entre otros.

⁶³ Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)". Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.

⁶⁴ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

⁶⁵ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

objeto de subsanación, toda vez que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente —suelos impregnados de hidrocarburos—.

89. En ese sentido, si bien —de la revisión de los documentos que obran en el expediente— se aprecia que el administrado realizó la limpieza, remediación y rehabilitación de los suelos afectados, a criterio de este órgano Colegiado, las acciones realizadas por parte del administrado no subsanan la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; ello, en atención a la existencia de impactos negativos al ambiente, como los precisados en el párrafo previo, debido a la falta de adopción de medidas de prevención, pues debe tenerse en consideración que las medidas de prevención deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.
90. Ahora bien, es importante mencionar que la interpretación relacionada a que las medidas de prevención no puedan ser objeto de subsanación voluntaria —la cual es compartida por la Autoridad Decisora— ha sido reiterada en anteriores pronunciamientos de este Tribunal⁶⁶, de acuerdo con el principio de predictibilidad o de confianza legítima regulado en el numeral 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶⁷, que obliga que las actuaciones de la autoridad administrativa sean congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.
91. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado respecto a la falta de sustento legal, el criterio establecido por este Tribunal, conforme con el principio de predictibilidad, configura un antecedente administrativo que se encuentra conforme al ordenamiento jurídico; asimismo, dicho pronunciamiento

⁶⁶ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 214-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de abril de 2019, Resolución N° 184-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de abril de 2019, Resolución N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

⁶⁷ TUO de la LPAG
TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

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

no ha vulnerado el principio de tipicidad.

92. Por consiguiente, corresponde señalar que no se han impuesto condiciones menos favorables en el presente PAS que las establecidas en el TUO de la LPAG, pues se ha realizado el análisis de su aplicación en función a la conducta infractora que se pretende subsanar.
93. En función a lo señalado y dado que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo; debiéndose confirmar la responsabilidad de administrativa de CNPC respecto a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Sobre la medida correctiva

94. 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 personas⁶⁸.
95. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)⁶⁹ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ **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)

96. 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. En ese sentido, corresponderá también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁷⁰; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.
97. Por otro lado, cabe indicar que, el 12 de julio de 2014, fue publicada 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), la cual establece en su artículo 19⁷¹ 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. Durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
98. 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 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.
99. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medida correctiva la obligación señalada en Cuadro N° 2 de la presente resolución.
100. Sobre el particular, esta Sala considera oportuno indicar que la primera instancia ordenó la medida correctiva, en función a que, de la revisión de la documentación que obra en el expediente, no acreditó que realizó las medidas de prevención necesarias para evitar la ocurrencia de futuros derrames, fugas y/o liquesos de

⁷⁰ 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.

⁷¹ **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 (...)

hidrocarburos que ocasionen impactos ambientales negativos en las instalaciones del Lote X.

101. Ahora bien, resulta oportuno precisar que las obligaciones comprendidas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución se encuentran referidas a la acreditación de la adopción de medidas de prevención, a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad en el Lote X.
102. Con ello en cuenta, se debe indicar que la referida obligación descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, no supone que las medidas correctivas se encuentran orientadas a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; toda vez, que a juicio de esta Sala la obligación comprendida para la referida medida correctiva tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente (esto es, la adopción de medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad); lo cual se direcciona a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación infringida y detectada durante la Supervisión Regular 2016.
103. Sin perjuicio de lo señalado, es menester precisar que, tal como lo ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁷², las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación (y, en ese sentido, tampoco de corrección), 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.
104. En consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁷³, 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 interpretación distinta del derecho contenido en un acto, corresponde revocar las medidas correctivas señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
105. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia

⁷² 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, entre otras.

⁷³ **TUO de la LPAG.**

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

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

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

del presente PAS, 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° 3089-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 3089-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

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 MARTÍN YUI PUNIN
Vocal

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

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA
Vocal

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

.....
MARY ROJAS CUESTA
Vocal

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

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 266-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual contiene treinta y ocho (38) páginas.