



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

RESOLUCIÓN N° 274-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 694-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2798-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI del 22 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 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por no haber adoptado las medidas de prevención, ocasionando impactos ambientales negativos en el suelo sin protección como consecuencia de la fuga de fluidos de producción en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.

Asimismo, se confirma la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. acreditar la realización de la remediación de suelos afectados por el derrame ocurrido en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.

Finalmente, se revoca la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. acreditar la adopción de medidas de prevención para evitar derrames que generen impactos negativos producto de su actividad, en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.

Lima, 31 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**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434 (antes, Petrobras Energía Perú S.A.).

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.
3. El 9 de diciembre de 2014, CNPC remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales², por medio del cual informó el derrame de fluidos de producción, ocurrido el 7 de diciembre del 2014, en el Manifold de Campo 4 de la Batería Carrizo 22 (CA-22), línea de flujo del pozo AA 8122, en el Lote X, de titularidad del administrado.
4. Producto de dicho incidente, el 10 de diciembre de 2014, la Dirección de Supervisión (**DS**) del OEFA realizó una supervisión especial en el Lote X (en adelante, **Supervisión Especial 2014**), con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de CNPC, conforme se desprende del Acta de Supervisión S/N³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), del Informe de Supervisión N° 921-2014-OEFA/DS-HID⁴ del 31 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 1132-2016-OEFA/DS del 31 de mayo de 2014⁵.
5. Sobre la base de dichos documentos, mediante la Resolución Subdirectorial N° 1209-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 30 de abril de 2018⁶, 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.
6. El 9 de julio de 2018, el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectorial N° 1209-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁷.
7. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1561-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 24 de setiembre de 2018⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual

² Páginas de la 124 al 126 del archivo digital correspondiente al Informe de Supervisión N° 921-2014-OEFA/DS-HID, contenido en el soporte magnético (CD) obrante en el folio 8.

³ Páginas de la 22 a la 26 del archivo digital correspondiente al Informe de Supervisión N° 921-2014-OEFA/DS-HID, contenido en el soporte magnético (CD) obrante en el folio 8.

⁴ Informe de Supervisión N° 921-2014-OEFA/DS-HID, contenido en el soporte magnético (CD) obrante en el folio 8.

⁵ Folios 1 a 7.

⁶ Folios 9 a 10. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de junio de 2018 (folio 11).

⁷ Presentado mediante escritos con registros N°s E01-055693 del 2 julio de 2018 (Folios 12 a 35).

⁸ Folios 100 a 110. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a CNPC mediante la Carta N° 2995-2018-OEFA/DFAI el 26 de setiembre de 2018 (Folio 111).

determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.

8. Luego del análisis de los decargos presentados por el administrado⁹, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI del 22 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 continuación:

⁹ Presentado mediante escrito con registro N° E01-085244 del 17 de octubre de 2018 (Folios 113 a 157).

¹⁰ Folios 180 a 193. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 4 de diciembre de 2018 (Folio 194).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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

Cuadro N° 1.- Detalle de la conductas infractora

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	CNPC no adoptó las medidas de prevención, ocasionando impactos ambientales negativos en el suelo sin protección como consecuencia de la fuga de fluidos de producción en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹² (RPAAH), en concordancia con el artículo 74° ¹³ y el numeral 75.1 del artículo 75° ¹⁴ de la Ley 28611, Ley General del Ambiente (LGA).	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias ¹⁵ .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

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

¹² 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

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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

Rubro	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3	3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Artículo 3° del RPAAH	Hasta 10 000 UIT.	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

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 las medidas de prevención ocasionando impactos ambientales negativos en el suelo sin protección como consecuencia de la fuga de fluidos de producción en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.	Acreditar la realización de la remediación de suelos afectados por el derrame ocurrido en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.	En un plazo no mayor de treinta y cinco (35) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que emita la Autoridad Decisora.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información: a) Informe técnico que detalle las acciones adoptadas a fin de remediar las áreas impactadas por el derrame, se deberá adjuntar informes de ensayo de muestreos en suelo, se adjuntará registro fotográfico de debidamente fechado y georreferenciado (coordenadas UTM WGS84).
	Acreditar la adopción de medidas de prevención para evitar derrames que generen impactos negativos producto de su actividad, en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.	En un plazo no mayor de cincuenta (50) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que emita la Autoridad Decisora.	b) Informe técnico sobre la ejecución de medidas de prevención, donde deberá detallar las acciones realizadas, adjuntado registro fotográfico de debidamente fechado y georreferenciado (coordenadas UTM WGS84), así como la documentación necesaria que acredite el cumplimiento de la medida correctiva.

Fuente: Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

10. La Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI indicó que la DS, a través del Informe de Supervisión, señaló que el derrame ocurrido el 7 de diciembre de 2014 se produjo a través de un orificio en la tubería de 2", ubicado entre la Válvula de Retención (Válvula Check) y la entrada a la línea de ingreso entre las Válvulas de Prueba y de Totales de Manifold de Campo 4.
- (ii) Asimismo, la DFAI señaló que, en el marco de la Supervisión Especial 2014, la DS solicitó al administrado, entre otra información: (i) copia del Programa de Mantenimiento Preventivo Programado versus lo ejecutado de ductos y accesorios en el Lote X en el año 2014; y, (ii) describir las medidas adoptadas por la empresa para controlar y/o prevenir la repetición del evento.
- (iii) Respecto al Programa Anual de Mantenimiento de Ductos 2014 presentado por CNPC, la DFAI indicó que no se observa que el administrado haya programado o ejecutado el mantenimiento preventivo/correctivo, inspecciones, entre otras medidas, que permitan prevenir la corrosión en las tuberías de 2" del Manifold de Campo N°4.
- (iv) De otro lado, respecto a lo señalado por CNPC referido a que las medidas adoptadas se encuentran en su Plan de Gestión de líneas de Flujo y en el Programa de Mantenimiento de Ductos correspondiente al año 2014, la DFAI señaló que en dichos documentos no se hace referencia al Manifold de Campo 4 de la Batería Carrizo 22 (CA-22), línea de flujo del pozo AA

8122; asimismo, la DFAI indicó que el CNPC no presentó los informes que acrediten la ejecución de los mismos ni tampoco en el punto donde ocurrió el derrame, antes del citado evento, así como tampoco presentó detalles y evidencias que descarten la existencia de corrosión.

- (v) En esa línea, la DFAI indicó que el administrado no presentó medio probatorio que acredite la adopción de medidas de prevención, como **mantenimientos preventivos/correctivos, patrullajes, inspecciones internas de la tubería, entre otras**, en el punto donde ocurrió el derrame materia de análisis y antes de la ocurrencia del mismo, siendo que dichas medidas son las que pudo adoptar CNPC u otras que cumplan la misma finalidad, que se encuentren acorde con sus operaciones y permitan evitar la generación de impactos ambientales negativos.
- (vi) De otro lado, la DFAI señaló que, como consecuencia del derrame de ocurrido el 7 de diciembre del 2014, se ocasionó un impacto ambiental negativo suelo -conforme se verifica con los resultados de monitoreo de suelo tomados en el punto de muestreo SU-MC4CA22-03, la fracción de hidrocarburos F2 (C₁₀-C₂₈), en el cual observa que supera los Estándares de Calidad Ambiental para el Suelo, uso industria¹⁶, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM (**ECA para Suelo**)- el cual generaría un daño potencial a la flora y fauna ante la presencia de hidrocarburos en el suelo, en la medida que en la zona donde ocurrió el derrame se desarrollan las especies de flora (distribuida a manera de parches) y fauna propia de este tipo de ecosistema¹⁷.
- (vii) Respecto a lo alegado por CNPC en sus descargos, referidos a que el hecho materia de imputación ha sido subsanado previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, por lo que se configura el eximente de responsabilidad, de acuerdo al inciso f), numeral 1) del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**).
- (viii) Al respecto, la DFAI indicó que, conforme lo ha indicado reiteradamente el TFA, las medidas de prevención respecto a la presente imputación, no

16

Parámetros	Unidad	Límite de Cuantificación	Puntos de Muestreo SU-MC4CA22-03	ECA para Suelo
Fracción de hidrocarburos F2 (C ₁₀ -C ₂₈)	MG/KG	10	10 727	5000

17

Asimismo, la DFAI indicó que se afecta a la fauna del suelo; toda vez que, el desplazamiento de la fauna del suelo es muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas pueden huir más fácilmente; en cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la microbiota y mesobiota, los cuales participan en el proceso de formación del suelo), mueren irremediablemente, ocasionando una alteración en el proceso natural de formación del suelo; y así también afectando el normal desarrollo de especies de flora.

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.

- (ix) En esa línea, la DFAI indicó que los pronunciamientos del TFA, en el marco de sus facultades, no transgrede la normativa ambiental ni restringe los derechos de los administrados, así como tampoco vulnera el principio de legalidad, por lo que lo alegado por el administrado en este extremo carece de sustento.
-
- (x) De otro lado, respecto a la Orden de Trabajo 486274 presentada por CNPC, la DFAI indicó que esta se emitió el 31 de enero del 2013, la cual indica el cambio de la tubería de acero por Flexiol como parte del Plan Preventivo; no obstante, no evidencia mayor detalle que permita determinar si dicho cambio involucra la pieza corroída, ubicada entre la válvula de retención (válvula check) y la entrada a la línea de ingreso entre las Válvulas de Prueba y de Totales de Manifold de Campo 4.
- (xi) Ahora bien, respecto a lo señalado por el administrado referido a que el evento ocurrió por el desgaste del material por corrosión, siendo un proceso natural, inevitable e inescindible de las propiedades de los compuestos de contacto, la DFAI indicó que es de responsabilidad del administrado determinar los efectos corrosivos del producto y las condiciones interna de los sistemas de tuberías, siendo que, el que un proceso corrosivo se pueda presentar en las tuberías, no justifica al administrado la no realización de adoptar las medidas de prevención.
- (xii) Por otro lado, respecto a la falta de motivación de la Resolución de imputación de cargos alegada por CNPC, toda vez que considera que la DFAI basa el supuesto incumplimiento en una suposición arbitraria e imparcial realizada a partir de un resultado (impacto ambiental negativo), la DFAI indicó que, de la revisión del contenido de la Resolución Subdirectoral, se advierte que se realizó la valoración conjunta de los actuados que obran en el expediente (Acta de Supervisión, Informe de Supervisión, los resultados de Monitoreo de Calidad de Suelo y la información presentada por el administrado), los cuales, constituyen elementos de convicción y medios probatorios suficientes que sustentan el hecho imputado contenido en la referida resolución, por tanto no existe una falta de motivación.
- (xiii) El administrado alegó que el OEFA considera que no se adoptó las medidas de prevención, sin tomar en consideración las acciones de mantenimiento preventivo que realizó. En esa línea, señaló que no se reconoce la información presentada que acreditan las acciones de reemplazo de la tubería en cuestión y las actividades de mantenimiento de las tuberías que realizan en el Lote X, por lo que se vulneraría el principio de presunción de veracidad y presunción de licitud.

(xiv) Al respecto, la DFAI indicó que, de los medios probatorios presentados por el administrado —tales como el Programa Anual de Mantenimiento de Ductos Lote X (año 2016), Informe denominado Medidas de Prevención y Mantenimiento Preventivo y Correctivo Realizado desde el año 2015 (Oleoducto LA 07 A EB951), Informe de Tratamiento Químico Oleoducto LA07-EB951 (Edición 2016), Informe de Inspección de Oleoducto OLB-0022-158 ZA01 AEB951- Lote X (febrero del 2016), Registro de trabajos de prevención y detección de fallas en las líneas de producción de los pozos pertenecientes al Lote X, registro fotográfico sin fecha— no se advierte que CNPC haya adoptado las medidas de prevención como mantenimientos, patrullajes, inspecciones internas de la tubería, entre otras, en el punto de ocurrencia del derrame y antes de la ocurrencia del mismo, con la finalidad de evitar la ocurrencia de derrames producto del desarrollo de sus actividades.

(xv) En virtud de lo expuesto, la DFAI concluyó que quedó acreditado que el administrado no adoptó las medidas de prevención, ocasionando impactos ambientales negativos en el suelo sin protección como consecuencia de la fuga de fluidos de producción en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.

11. El 21 de diciembre de 2018, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI¹⁸, argumentando lo siguiente:

Sobre las medidas de prevención

a) El recurrente indicó que no existe estudio técnico que demuestre fehacientemente que la fuga se produjo 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 verdad material. 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) Del mismo modo, el apelante precisó que la imputación es por no adoptar medidas de prevención, mas la autoridad sustentó dicha imputación en la falta de mantenimiento a la línea de flujo del pozo AA8122, lo cual es un tema netamente técnico.

c) Respecto al patrullaje en la línea de flujo, el administrado indicó que el OEFA reconoció esta medida de prevención, pero no le dió la validez que le corresponde, toda vez que considera que no hay comentarios sobre el estado de las instalaciones. Asimismo, indicó que diez meses antes del evento realizó el reemplazo de la línea de flujo de acero por una tubería

¹⁸ Presentado mediante escrito con registro N° E01-102651 (Folios 204 a 246).

flexible¹⁹, en el tramo comprendido desde la salida del terraplén del pozo AA 8122 hasta la entrada al manifold de Campo N° 4 de la batería CA-22, constituyendo así una medida de prevención.

- d) Por otro lado, el recurrente indicó que la adopción de medidas de prevención no puede interpretarse válidamente como la exigencia de garantizar la inexistencia de fallas o derrames, así como la existencia de fugas de fluidos no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se adoptan medidas preventivas.

Sobre la vulneración al principio de legalidad y tipicidad

- e) El apelante indicó que el OEFA no realizó un análisis detallado y técnico que permita identificar, de manera certera, que la causa de la fuga se deba a la falta de adopción de medidas de prevención, por lo que es una trasgresión al principio de tipicidad y legalidad, dado que la imputación está basada en una suposición (conclusión) a partir de observar un hecho presentado (derrame).
- f) 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 ejecutar²⁰. En esa línea, CNPC señaló que este vacío en la imputación de cargos ha sido dotado de contenido por el OEFA, permitiendo suposiciones, extensiones y "(...) deja a su libre albedrío la interpretación de la normativa", lo cual no es permitido por la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- g) En esa línea, el administrado señaló que los esfuerzos realizados por dotar de contenido a la imputación realizada están orientados a subsumir el supuesto de hecho dentro del tipo infractor general que se alega en el presente caso, con lo cual se evidencia que nos encontramos ante una interpretación arbitraria de la administración que tiene como principal objetivo ~~establecer obligaciones que la norma sustantiva ambiental contempla.~~
- h) Con ello en cuenta, el recurrente indicó que se está infiriendo 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.

¹⁹ Material: Thermoflex pipe Nylon Lined Polypropylene Jacketed.

²⁰ En esa línea el administrado indicó que no se establece en dicha norma que "la ausencia" de "comentarios" permitan denegar la propia naturaleza de la medida, o en todo caso que, para la verificación de su cumplimiento, se requiera que existan "comentarios".

Sobre el cumplimiento de la normativa vigente al mantenimiento en línea de flujo

- i) 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. 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.
- j) De otro lado, el recurrente señaló, que el evento se presentó en una tubería que pertenece a la línea de flujo del pozo AA 8122, la cual se encuentra ubicada en la locación del MC 04 de la Batería CA 22, por tanto, el instrumento tomado en consideración para realizar el mantenimiento de las líneas de flujo, es el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección"²¹ basado en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo", cumplido y explicado en varias oportunidades.
- k) 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 Osinergmin. Dichas normas alcanzan a las baterías hasta los puntos de entrega y recepción, siendo que no resultan aplicables a las líneas de flujo²², conforme con el Oficio N° 10684-2008-OS-GFHL-UEEL; de forma 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 RPAAH.
- l) 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, por lo que excede el ámbito de competencia del OEFA, más aún cuando pretenden realizar una interpretación extensiva de una norma general que no establece

²¹ Dicho plan contiene medidas preventivas, correctivas y de control para las líneas de flujo, líneas de combustible y líneas de inyección. Se contempla reemplazos de emergencia, programados, debiendo precisar que las acciones correctivas adoptadas son consideradas en función al cumplimiento de nuestro Plan de Contingencia, el cual está diseñado para ayudar a controlar situaciones de emergencia y minimizar sus consecuencias negativas. Este Plan también incluye las actividades de reparación o reemplazo inmediato del tramo fallado y remediar el área afectada mediante el retiro de material contaminado y reposición del mismo con material limpio, en el plazo más corto posible.

²² 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.

obligaciones específicas, siendo que se encuentran prohibidas las interpretaciones análogas o extensivas para imputar sanciones.

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

m) El apelante indicó que el acto que da origen y que constituye la supuesta infracción es en el tramo de acero al carbono de la línea de flujo del pozo AA8122, la cual ha sido remediada. 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.

n) 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; de modo que el hecho de que 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.

o) Con ello en cuenta, CNPC indicó que realizó la subsanación voluntaria del acto con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador, ello al haber reemplazo el tubo fallado el 18 de diciembre de 2014. Del mismo modo, agregó que el OEFA no puede imponer condiciones menos favorables a las establecidas en el TUO de la LPAG, 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.

Sobre la afectación al medio ambiente

p) El apelante indicó que, el OEFA generaliza la afectación al suelo de manera desproporcionada, toda vez que los resultados de monitoreo tomados en la Supervisión Especial 2014 fueron tres y de ellos solo en un punto de monitoreo se evidencia solo un parámetro de los veinte que establece el ECA para suelo, superando el valor establecido.

q) De otro lado, señaló que no se ha demostrado el daño potencial, toda vez que en el área afectada no hay vegetación alguna tal como precisa el OEFA, siendo que la afectación ocurrió en el acceso a la plataforma o vía carrozable, área cuyas características del suelo fueron modificadas (por tanto, la microbiota y mesobiota también fueron modificadas). Asimismo, indicó que las actividades de saneamiento fueron realizadas oportunamente, conforme se constató en el Informe de Supervisión, indicando además que realizó el muestreo en el área donde el valor de Hidrocarburos Totales de Petróleo (F2) se encuentra sobrepasando el valor establecido en el ECA para suelo, señalando que posteriormente remitirá los resultados.

II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)²³, se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley de SINEFA**)²⁴, 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.
14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de SINEFA se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²⁵.

²³ **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.

²⁴ **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. (...)

²⁵ **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

15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁶ 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/CD²⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley de SINEFA²⁸, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁹, disponen que el TFA es el órgano encargado de

y recursos, de cada una de las entidades.

²⁶ **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.

²⁷ **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.

²⁸ **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.

²⁹ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁰.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³¹, 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.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define 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.
20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³².
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³³, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³¹ 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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

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

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

a que dicho ambiente se preserve³⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.

22. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁶.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación interpuesto por el administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221°³⁷ del TUO de la LPAG, por lo que

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁷ **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.

es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC por no adoptar las medidas de prevención, ocasionando impactos ambientales negativos en el suelo sin protección como consecuencia de la fuga de fluidos de producción en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. Los argumentos del administrado en torno a la determinación de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N°1 de la presente resolución, versan en torno a:
- a) La presunta vulneración del principio de legalidad y tipicidad.
 - b) Las medidas de prevención implementadas.
 - c) El cumplimiento de la normativa vigente al mantenimiento en línea de flujo.
 - d) Aplicación de la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria.
 - e) Sobre la afectación al medio ambiente.
28. En ese sentido, se analizarán los referidos alegatos a efectos de verificar si la resolución apelada, se ajusta a derecho.

Con relación a la vulneración al principio de legalidad y tipicidad

29. El apelante indicó que el OEFA no realizó un análisis detallado y técnico que permita identificar de manera certera que la causa de la fuga se deba a la falta de adopción de medidas de prevención, por lo que es una trasgresión al principio de tipicidad y legalidad, dado que la imputación está basada en una suposición (conclusión) a partir de observar un hecho presentado (derrame).
30. 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 ejecutar³⁸. 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

Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

³⁸ En esa línea el administrado indicó que no se establece en dicha norma que "la ausencia" de "comentarios" permitan denegar la propia naturaleza de la medida, o en todo caso que, para la verificación de su cumplimiento, se requiera que existan "comentarios".

normativa", lo cual no es permitido por la Ley del Procedimiento Administrativo General.

31. En esa línea, el administrado señaló que los esfuerzos realizados por dotar de contenido a la imputación realizada están orientados a subsumir el supuesto de hecho dentro del tipo infractor general que se alega en el presente caso, con lo cual se evidencia que nos encontramos ante una interpretación arbitraria de la administración que tiene como principal objetivo establecer obligaciones que la norma sustantiva ambiental contempla.
32. 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.
33. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1³⁹ 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 acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁴⁰.
34. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁴¹, 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.
35. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248°⁴² de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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

administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁴³.

36. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 010-2002-AI/TC (fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

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.

⁴³

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.

37. 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 estricto⁴⁴.

38. 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 administrativas⁴⁵, 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.

39. 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.

40. 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 Yebra⁴⁶, 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

⁴⁴ "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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.

41. 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 Especial 2014) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
 42. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador— 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).
 43. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos⁴⁷, 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.
 44. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectorial N° 1209-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y en el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el Rubro 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora).
- De la norma sustantiva
45. 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

⁴⁷ 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.

vida⁴⁸. 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.

46. 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)⁴⁹ 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 generado⁵⁰.

47. 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".

⁴⁸ 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).

⁴⁹ 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.

⁵⁰ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

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.

48. 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).
49. 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)

50. 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.

51. 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 negativo⁵¹.
52. 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° 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.
53. 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 y 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.
54. 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.
55. 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.
56. 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

⁵¹ 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.

interpretación extensiva alguna.

Sobre la norma tipificadora

57. Por otro lado, el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 3° del RPAAH se encuentra tipificado como infracción administrativa en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el cual establece, entre otros, que la existencia de cualquier afectación al ambiente configura una infracción administrativa, tal como se describe a continuación:

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Art. 38°, 46 numeral 2, 192 numeral 13 inciso e y 207° inciso d) del D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo I del D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° del D.S. N° 026-94-EM. Art. 20° del D.S. N° 045-2001-EM Arts. 58°, 59° y 60° del D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 3°, 40°, 41° lit b), 47° y 66° inciso f) del D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10 000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB
CE: Cierre de establecimiento; CI: Cierre de Instalaciones; ITV : Internamiento Temporal de Vehículos; RIE: Retiro de Instalaciones y/o Equipos; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades; CB: Comiso de Bienes.			

58. 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, el cual podría configurar un daño potencial o real a la flora o fauna; situación que fue corroborada por las autoridades intervinientes en el presente procedimiento, en estricta observancia del principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵², 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 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.

52

TUO de la LPAG
TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

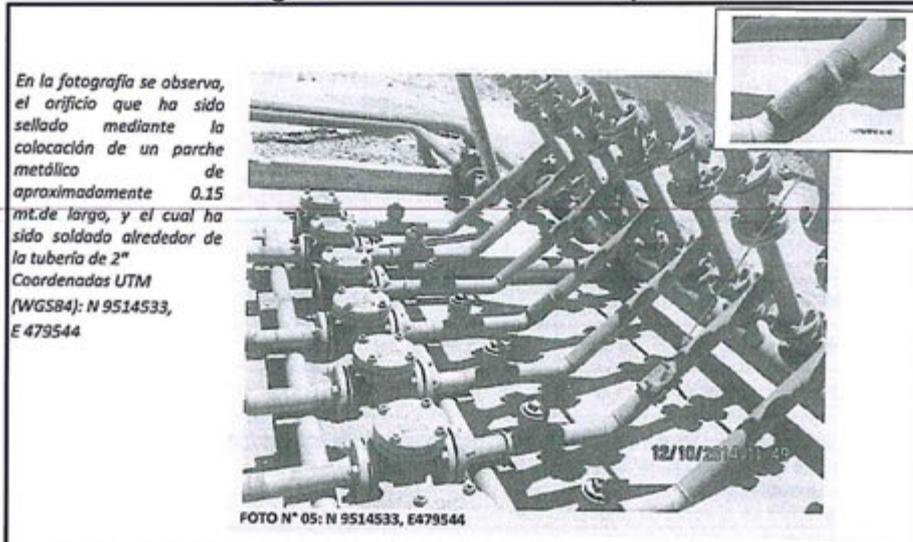
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.11. **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 bilaterales 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.

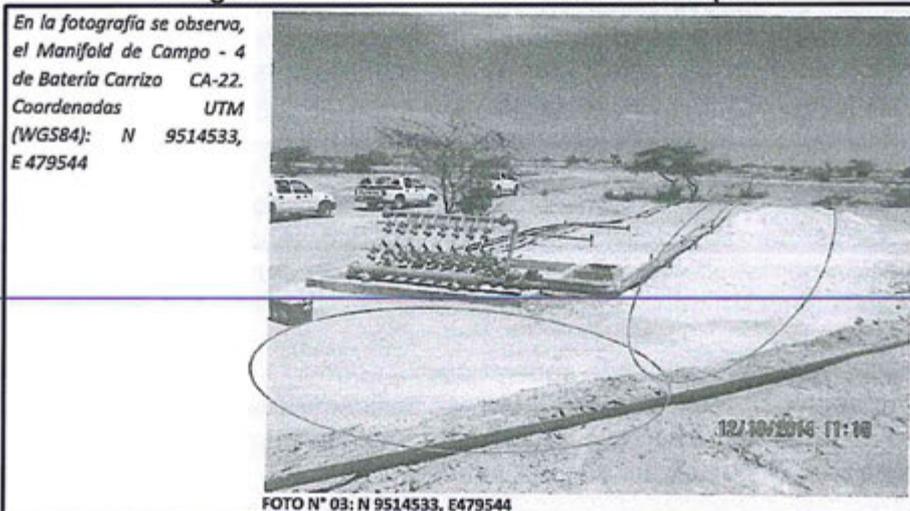
59. En efecto, en el presente caso —conforme con el Informe de Supervisión— se advierte que el suelo del área Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X. fue afectado por hidrocarburos, tal como se aprecia en las fotografías que obran en el mencionado informe:

Fotografía N° 1: Manifold de campo N° 4



Fuente: Informe de Supervisión.

Fotografía N° 2: Área donde se realizó la limpieza



Fuente: Informe de Supervisión.

60. Siendo que, tras la toma de muestras en tres áreas impactadas por parte de DS se detectó que en el punto SU-MC4CA22-03 la concentración de hidrocarburos correspondiente a la Fracción 2 (>C28-C40), no cumplía con los ECA para Suelo para dicho parámetro:

TABLA N° 5: Evaluación de Resultados de Monitoreo – Suelo

Parámetros	Unidad	L.D.**	Puntos de Muestreo			ECA ⁽¹⁾
			SU-MC4CA22-01	SU-MC4CA22-02	SU-MC4CA22-03	
Fracción de Hidrocarburos F1 (C ₅ -C ₁₀)	mg/Kg	10	N.D.	10	10	500
Fracción de Hidrocarburos F2 (C ₁₀ -C ₂₀)	mg/Kg	10	497	10	10,727	5,000
Fracción de Hidrocarburos F3 (C ₂₀ -C ₄₀)	mg/Kg	10	195	10	3392	6,000
Arsénico total	mg/Kg	0.06	3.67	14.3	0.87	140
Bario total	mg/Kg	0.12	151	76.1	122	2,000
Cadmio total	mg/Kg	0.2	0.2	0.5	0.2	22
Mercurio total	mg/Kg	0.03	N.D.	0.06	N.D.	24
Plomo total	mg/Kg	1.5	N.D.	N.D.	N.D.	1,200

Fuente: Informe de ensayo N° S-14/67081, S-14/67082, S-14/67083, S-14/67084, S-14/67085 y S-14/67086.

⁽¹⁾ ECA Suelo uso industrial D.S. N° 002-2013-MINAM.

(**) Límite de Cuantificación

N.D.: No detectable en el límite de cuantificación indicado

Fuente: Informe de Supervisión

61. 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 la fuga de hidrocarburos representó un daño potencial para la flora o fauna.
62. De modo que, al ser el administrado responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades y siendo que la fuga 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.
63. En ese sentido, corresponde señalar que la conducta infractora se subsume en el tipo infractor descrito en la norma tipificadora imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador, siendo que no se advierte vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.
64. En definitiva y teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos *supra*, el hecho imputado a CNPC a través de la Resolución Subdirectoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁵³ corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor,

⁵³ 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 las medidas de prevención, ocasionando impactos ambientales negativos en el suelo sin protección como consecuencia de la fuga de fluidos de producción en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.

siendo que, de acuerdo a lo obrado en el presente expediente, se subsume en lo establecido en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

65. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa del administrado por la infracción del artículo 3° del RPAAH, efectuada mediante la Resolución Directoral N° 2798-2018-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.

Con relación a las medidas de prevención

66. El recurrente indicó que no existe estudio técnico que demuestre fehacientemente que la fuga se produjo 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 verdad material. 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.

67. Sobre el particular, corresponde reiterar que el administrado incumplió con el artículo 3° del RPAAH, el cual contiene la obligación referida a la adopción de medidas de prevención, que debe ser cumplidas por los titulares al desarrollar actividades de hidrocarburos.

68. Aunado a ello, debe precisarse que la conducta infractora se encuentra debidamente acreditada con el registro fotográfico y hallazgo descrito en el Informe de Supervisión, con lo cual la determinación de responsabilidad ha sido acorde con el principio de verdad material.

69. Por otro lado, el apelante precisó que la imputación es por no adoptar medidas de prevención, mas la autoridad sustentó dicha imputación en la falta de mantenimiento a la línea de flujo del pozo AA8122, lo cual es un tema netamente técnico.

70. Sobre el particular, es oportuno indicar que, de la revisión de la Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI del 22 de noviembre de 2018, la Autoridad Decisora se refirió exclusivamente a las medidas de prevención, así como la mención de las mismas que pudieron ser implementadas cuando evaluó las medidas de prevención precisadas por el administrado, conforme al siguiente detalle:

22. De lo expuesto, se advierte que el administrado no ha presentado medio probatorio que acredite la adopción de medidas de prevención como **mantenimientos preventivos/correctivos, patrullajes, inspecciones internas de la tubería, entre otras**, en el punto donde ocurrió el derrame materia de análisis, y antes de la ocurrencia del mismo.

23. Es preciso indicar que el administrado pudo adoptar las medidas de prevención detalladas en el párrafo anterior u otras que cumplan la misma

finalidad, que se encuentren acorde con sus operaciones y permitan evitar la generación de impactos ambientales negativos.

71. Del extracto citado y del considerando señalado por el administrado, queda advertido que se hizo referencia a las medidas de prevención relacionadas a las zonas afectadas por hidrocarburos y otros. Sin perjuicio de ello, es oportuno indicar que, en sentido general, las medidas de mantenimiento pueden ser comprendidas como medidas de prevención, en la medida que se realicen con carácter previo a la ocurrencia de impactos ambientales.
72. En ese mismo punto, respecto al patrullaje en la línea de flujo, el administrado indicó que el OEFA reconoció esta medida de prevención, pero no le dió la validez que le corresponde, toda vez que considera que no hay comentarios sobre el estado de las instalaciones. Asimismo, indicó que diez meses antes del evento realizó el reemplazo de la línea de flujo de acero por una tubería flexible⁵⁴, en el tramo comprendido desde la salida del terraplén del pozo AA 8122 hasta la entrada al manifold de Campo N° 4 de la batería CA-22, constituyendo así una medida de prevención.
73. Sobre el particular, corresponde señalar que las acciones de patrullaje en la línea de flujo del Pozo 8122 CA22 a que se refiere el administrado, se realizaron en el año 2016, es decir, con fecha posterior la Supervisión Especial 2014; por tanto, dicha acción no acredita que se haya realizado medidas de prevención alguna en el manifold, con carácter previo a la ocurrencia del derrame.
74. Ahora bien, respecto al reemplazo de la línea de flujo de acero por una tubería flexible a que se refiere el administrado, es de reiterar que el derrame se produjo en el manifold de campo N° 4, y no en la línea de flujo, motivo por el cual las acciones realizadas por el administrado no desvirtúan la conducta infractora.
75. Por otro lado, el recurrente indicó que la adopción de medidas de prevención no puede interpretarse válidamente como la exigencia de garantizar la inexistencia de fallas o derrames, así como la existencia de fugas de fluidos no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se adoptan medidas preventivas.
76. Sobre el particular, cabe indicar que el administrado se encontraba obligado a la ejecución de medidas de prevención en las zonas donde se detectaron suelos con hidrocarburos impregnados, siendo que, de la revisión de los documentos presentados por el administrado, no se advirtió la ejecución de los mismos en el áreas detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
77. Del mismo modo, resulta oportuno precisar que, si bien las medidas de prevención no impiden la ocurrencia de derrames o fallas, resulta importante para el procedimiento administrativo sancionador acreditar el cumplimiento de las mismas que resulten acordes e idóneas para con el riesgo de la actividad, a efectos de que esta obligación pueda verse cumplida y, consecuentemente, no se determine

⁵⁴ Material: Thermoflex pipe Nylon Lined Polypropylene Jacketed.

ninguna responsabilidad. No obstante, como se indicó previamente, ello no ha ocurrido en el presente procedimiento. Con ello en cuenta, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

Sobre el cumplimiento de la normativa vigente al mantenimiento en línea de flujo

78. 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. 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.
79. Al respecto, corresponde señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador 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.
80. 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 procedimiento administrativo sancionador.
81. 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.
82. De otro lado, el recurrente señaló, que el evento se presentó en una tubería que pertenece a la línea de flujo del pozo AA 8122, la cual se encuentra ubicada en la locación del MC 04 de la Batería CA 22, por tanto, el instrumento tomado en consideración para realizar el mantenimiento de las líneas de flujo, es el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección"⁵⁵ basado

⁵⁵ Dicho plan contiene medidas preventivas, correctivas y de control para las líneas de flujo, líneas de combustible y líneas de inyección. Se contempla reemplazos de emergencia, programados, debiendo precisar que las acciones correctivas adoptadas son consideradas en función al cumplimiento de nuestro Plan de Contingencia, el cual está diseñado para ayudar a controlar situaciones de emergencia y minimizar sus consecuencias negativas. Este Plan también incluye las actividades de reparación o reemplazo inmediato del tramo fallado y remediar el área afectada mediante el retiro de material contaminado y reposición del mismo con material limpio, en el plazo más corto posible.

en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo". Asimismo, indicó que existen normas legales y técnicas que establecen obligaciones de prevención⁵⁶, 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-UEEL⁵⁷— 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 separadores⁵⁸.
- 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 el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X. (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.

83. De otro lado, 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 análogas o extensivas para imputar sanciones.

84. Sobre este punto, corresponde reiterar que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, no se ha realizado una interpretación analógica ni

⁵⁶ 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 RPAAH.

⁵⁷ Folio 106 a 115

⁵⁸ **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 Glosary - Schlumberger

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

Revisado el 23 de mayo de 2019

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

85. El apelante indicó que el acto que da origen y que constituye la supuesta infracción es en el tramo de acero al carbono de la línea de flujo del pozo AA8122, los cuales han sido remediados. 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.
86. 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.
87. Por otro lado, CNPC indicó que realizó la subsanación voluntaria del acto con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador, ello al haber reemplazado el tubo fallado el 18 de diciembre de 2014. Del mismo modo, agregó que el OEFA no puede imponer condiciones menos favorables a las establecidas en el TUO de la LPAG, 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.
88. 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 procedimiento administrativo sancionador y con carácter voluntario.
89. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG⁵⁹, 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.

⁵⁹

TUO 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.

90. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal⁶⁰ 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 infractora⁶¹.
91. 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 expresa⁶², no son susceptibles de ser subsanadas.
92. 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.
93. Sobre ello, se debe considerar la naturaleza de las medidas de prevención, toda vez que éstas se encuentran destinadas a preparar o disponer de manera preliminar, lo necesario para evitar un riesgo, es decir, son las diligencias que se deben 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.
94. En esa línea, se advierte en el presente caso, y tal como lo ha señalado este Tribunal en reiteradas oportunidades⁶³, las medidas de prevención no pueden ser

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de prevención y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

⁶³ 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—.

95. 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 que 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.
96. 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 Tribunal⁶⁴, de acuerdo con el principio de predictibilidad o de confianza legítima regulado en el numeral 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶⁵, 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.
97. 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 no ha vulnerado el principio de tipicidad.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ **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.

98. Por consiguiente, corresponde señalar que no se han impuesto condiciones menos favorables en el presente procedimiento administrativo sancionador que las establecidas en el TULO de la LPAG, pues se ha realizado el análisis de su aplicación en función a la conducta infractora que se pretende subsanar.
99. 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 TULO de la LPAG, corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo; debiéndose confirmar la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Sobre la afectación al medio ambiente

100. CNPC señaló que no se ha demostrado el daño potencial, toda vez que en el área afectada no hay vegetación alguna tal como precisa el OEFA, siendo que la afectación ocurrió en el acceso a la plataforma o vía carrozable, área cuyas características del suelo fueron modificadas (por tanto, la microbiota y mesobiota también fueron modificadas). Asimismo, indicó que las actividades de saneamiento fueron realizadas oportunamente conforme se constató en el Informe de Supervisión, indicando además que realizó el muestreo en el área donde el valor de Hidrocarburos Totales de Petróleo (F2) se encuentra sobrepasando el valor establecido en el ECA para suelo, señalando que posteriormente remitirá los resultados.
101. Al respecto, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita. De esa manera lo describen Miranda y Restrepo (2005):

Quando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmósfera y este. Simultáneamente, se inicia una serie de fenómenos fisicoquímicos como evaporación y penetración que pueden ser más o menos lentos dependiendo del tipo de hidrocarburo, cantidad vertida, temperatura, humedad y textura del suelo. Entre más liviano sea el hidrocarburo, mayor es la evaporación y tiende a fluir más rápidamente por el camino más permeable (Miranda & Restrepo, 2002). Como el desplazamiento de la fauna del suelo es muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas o vertebrados como mamíferos, reptiles, (carnívoros de la cadena alimenticia), pueden huir más fácilmente en el caso de un derrame de crudo. En cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la micro y mesobiota), los cuales son los que más participan en el proceso de formación del suelo, mueren irremediabilmente⁶⁶.

102. En esa misma línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el

⁶⁶ Miranda, D. y Restrepo, R. "Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia". En *International Oil Spill Conference Proceedings*, p. 574. Disponible en <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>.

hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera⁶⁷:

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

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

El impacto más evidente de una mancha de crudo en agua dulce es la reducción de la penetración de la luz. (...) Lo que sí es claro es que la producción de oxígeno por parte de los organismos fotosintéticos se reduce al mínimo o prácticamente se paraliza en eventos de derrames, básicamente debido al efecto tóxico que se ejerce sobre los miembros del eslabón primario de la cadena alimenticia de los cuerpos de agua, amén de la reducción de la penetración de la luz necesaria para la fotosíntesis.⁶⁸

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

105. Ahora bien, el hecho de que durante la supervisión no se detectará vegetación en el área donde ocurrió el derrame, no significa que en la misma no exista la presencia de microorganismos (microbiota y mesobiota) en el suelo, los cuales posiblemente se pudieran ver afectados por el derrame de hidrocarburos.

106. Asimismo, el hecho de que el administrado hubiera modificado las características naturales del suelo debido a la habilitación de vías de acceso, no conlleva a que en el mismo se puedan desarrollar microorganismos, toda vez que esta vía no se encuentra pavimentada.

107. De otro lado, el apelante indicó que el OEFA generaliza la afectación al suelo de manera desproporcionada, toda vez que los resultados de monitoreo tomados en la Supervisión Especial 2014 fueron tres y de ellos solo en un punto de monitoreo se evidencia solo un parámetro de los veinte que establece el ECA para suelo, superando el valor establecido.

108. Sobre el particular, corresponde precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra relacionado al incumplimiento del artículo

⁶⁷ María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

⁶⁸ *Óp. cit.*, p. 573.

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; por lo que la superación de ECAS en el presente caso es referencial y ayuda a la tesis de que existe un daño potencial al suelo.

Con relación a la medida correctiva

109. Respecto a este extremo, aun cuando de la revisión del recurso de apelación interpuesto, CNPC no presentó argumento alguno en torno a la medida correctiva dictada, esta Sala, conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD⁶⁹, procederá a efectuar la revisión de ambos extremos.
110. En razón a ello, 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 personas⁷⁰.
111. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que en el literal f)⁷¹ del numeral 22.2 del mencionado precepto se dispone, además, que el OEFA

⁶⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

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

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

⁷⁰ 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.

⁷¹ **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

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.

112. 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 ambiente⁷²; 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.
113. Por otro lado, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual establece en su artículo 19⁷³ 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.
114. 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.
115. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medida correctiva la obligación señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
116. En base a ello, esta Sala procederá a analizar si la medida correctiva dictada por la DFAI, ~~se encuentran orientadas a revertir o remediar efectos nocivos de las~~

Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

⁷² 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.

⁷³ **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 (...)

conductas infractoras.

117. Respecto a la primera obligación de la medida correctiva referida a acreditar la remediación de los suelos afectados por el derrame, es oportuno señalar que, del análisis de la misma, se tiene que se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; por tanto, a consideración de esta Sala ha sido debidamente dictada por la Autoridad Decisora.
118. De otro lado, respecto a la segunda obligación de la medida correctiva referida a **acreditar la adopción de medidas de prevención para evitar derrames que generen impactos negativos producto de su actividad en el Lote X**, resulta oportuno precisar que la misma se encuentra referida a la acreditación de la adopción de medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad en el Lote X.
119. Con ello en cuenta, se debe indicar que dicha obligación 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 Especial 2014.
120. Sin perjuicio de lo señalado, es menester precisar que, tal como lo ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁷⁴, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación (y, en ese sentido, tampoco de corrección), 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.
121. Por consiguiente, toda vez que, a través de la segunda obligación descrita para la medida correctiva, no es posible constatar la consecución de la reversión o remediación de los efectos nocivos de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con la finalidad prevista en el artículo 22° de la Ley de SINEFA.
122. Por lo expuesto y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁷⁵, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho

⁷⁴ 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.

⁷⁵ TUO DE LA LPAG
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia, corresponde revocar la medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución, en el extremo que ordenó a CNPC acreditar la adopción de medidas de prevención para evitar derrames que generen impactos negativos producto de su actividad, en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X.

123. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI del 22 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, así como la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma, en el extremo que ordenó a CNPC acreditar la realización de la remediación de suelos afectados por el derrame ocurrido en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 2798-2018-OEFA/DFAI del 22 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 relacionada a acreditar la adopción de medidas de prevención para evitar derrames que generen impactos negativos producto de su actividad, en el Manifold de Campo N° 4 CA-22, línea de flujo de pozo AA-8122, en el Lote X, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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. (...)

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

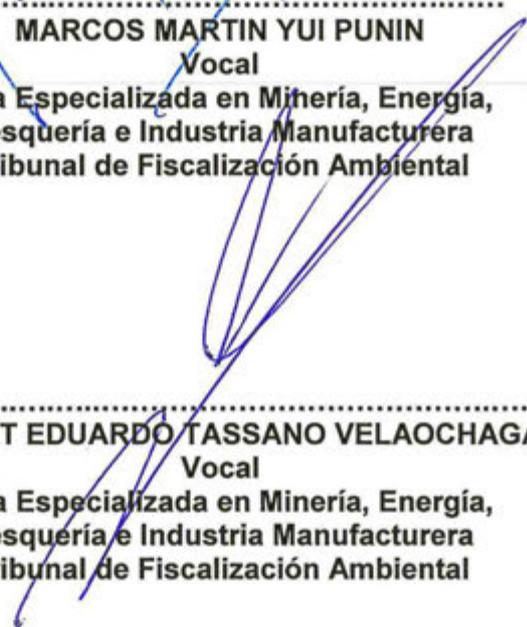
Regístrese y comuníquese.



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



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



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



.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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

.....
RICARDO 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° 274-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual contiene cuarenta y uno (41) páginas.
