



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

**RESOLUCIÓN N° 330-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2307-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3019-2018-OEFA/DFAI

*SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 3019-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A., por la comisión de la conducta infractora consistente en no implementar un sistema de contención ante fugas y derrames de hidrocarburos en las plataformas de producción de las siguientes baterías del Lote X: BA34 (Pozos: EA8726, EA8682, EA8684, EA8707, EA8688, EA5779, EA5616, EA11119, EA11247, EA11306, EA6105, EA11121, EA8969, EA11161, EA11117, EA8939, EA11164, EA8954, EA8956, EA11294); TA25 (Pozos: EA8777, EA7701, EA1786, EA11193, EA7281, EA7411, EA8217, EA1724, EA11022, EA8813, EA8191, EA7914, EA8797, EA8158, EA8841, EA7246); TA28 (Pozos: EA1865, EA7248, EA8874, EA8868; Pozo EA628; EA6309, EA8246, EA6308, EA6307, EA6381, EA8043, EA8003, EA1740, EA1095, EA735, EA589, EA6424); y CE10 (Pozo: 8859D); así como la medida correctiva impuesta, por los fundamentos descritos en la parte resolutive; quedando agotada la vía administrativa.*

Lima, 28 de junio de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. CNPC Perú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, CNPC) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, Lote X).

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

2. Del 12 al 22 de setiembre de 2016, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones del Lote X operado por CNPC (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n<sup>2</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**), la cual fue evaluada en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 4897-2016-OEFA/DS-HID del 31 de octubre de 2016 y en el Informe N° 5921-2016-OEFA/DS-HID del 16 de diciembre de 2016<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. Sobre la base de dichos documentos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 009-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>4</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería (SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra CNPC (en adelante, **PAS**)<sup>5</sup>.
4. Posteriormente, mediante Resolución Subdirectoral N° 2681-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>6</sup>, la SFEM decidió variar la norma tipificadora de las presuntas infracciones administrativas imputadas a CNPC contenidas en los numerales 1 y 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 009-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>7</sup>.
5. Asimismo, mediante Resolución Subdirectoral N° 2682-2018-OEFA/DFAI-SFEM<sup>8</sup> la SFEM decidió ampliar el plazo de caducidad del PAS por tres meses, estableciendo como nueva fecha de caducidad el 9 de enero de 2019.

<sup>2</sup> Páginas 276 a 288 del documento denominado Informe de Supervisión N° 5921-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto que obra a folio 29.

<sup>3</sup> Folios 2 a 28.

<sup>4</sup> Folios 30 al 33. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 04 de enero de 2018, conforme consta en el folio 34 del expediente.

<sup>5</sup> Mediante escrito presentado con código de registro N° 013042 el 6 de febrero de 2018, el administrado formuló descargos contra la Resolución de Inicio (folios 35 al 91).

<sup>6</sup> Folios 94 al 98; acto notificado al administrado el 20 de septiembre de 2018 (folio 100).

<sup>7</sup> El administrado presentó descargos contra este acto el 19 de octubre de 2018, mediante escrito con Código N° 086220 (folios 102 al 122)

<sup>8</sup> Folios 92 al 93 Este acto fue debidamente notificado al administrado el 20 de septiembre de 2018, conforme consta en el folio 100 del expediente.

6. Luego de la evaluación de los descargos de CNPC, el 26 de octubre de 2018 se emitió el Informe Final de instrucción N° 1912-2018-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, IFI)<sup>9</sup>. El 29 de noviembre de 2018, el administrado presentó descargos al IFI<sup>10</sup>.
7. Posteriormente, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 3019-2018-OEFA/DFAI, del 30 de noviembre de 2018<sup>11</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC<sup>12</sup> por la comisión de la

<sup>9</sup> Folios 123 al 129. Notificado a CNPC el 8 de noviembre de 2018 mediante la Carta N° 3532-2018-OEFA/DFAI (folio 130).

<sup>10</sup> Mediante escrito 96424 (folios 132 al 154)

<sup>11</sup> Folios 160 al 169. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 7 de diciembre de 2018 (folio 170).

<sup>12</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma tipificadora
<p>CNPC Perú S.A. no implementó un sistema de contención ante fugas o derrames de hidrocarburos en las plataformas de producción de las siguientes baterías del Lote X:</p> <p><b>BA34</b> (Pozos: EA8726, EA8682, EA8684, EA8707, EA8688, EA5779, EA5616, EA11119, EA11247, EA11306, EA6105, EA11121, EA8969, EA11161,</p>	<p>Artículo 88° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH)<sup>13</sup>.</p>	<p>Literal 9.9 del rubro 9 del Cuadro de tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 035-2015-OEFA/CD<sup>14</sup></p>

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.

<sup>13</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM** (publicado en El Peruano el 12 de noviembre de 2014)  
**Artículo 88.- De los sistemas de contención**

Las plataformas de producción tanto en tierra como en mar, deberán contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de Hidrocarburos líquidos y con capacidad acorde a los volúmenes manejados.

<sup>14</sup>

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALAS DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN	SANCIÓN MONETARIA	
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
<b>9</b>	<b>OBLIGACIONES REFERIDAS A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS</b>				
9.9	No instalar en las áreas de producción los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, con capacidad acorde a los volúmenes manejados.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 88° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	Grave	De 20 a 2000 UIT
<b>Daño potencial</b>					
<p>El no implementar sistemas de contención en los pozos de producción, materia del presente caso, generaría un daño potencial a la flora y fauna, en tanto que ante un (sic) eventual fuga o derrame de hidrocarburo, el primer impacto negativo que ocurre de manera inmediata es la alteración de la composición natural del componente ambiental con el que los contaminantes tienen contacto, tales como los suelos, vegetación, fauna, entre otros; se impregnaría en la flora circundante a las instalaciones del Lote X, teniendo que ser retirada durante las acciones de limpieza, afectando el hábitat de especies de fauna silvestre. Asimismo, mueren irremediablemente los organismos que viven bajo la superficie del suelo, invertebrados de la microbiota y mesobiota, que participan en el proceso de formación del suelo. Es decir, cuando los hidrocarburos entran en contacto con los suelos, altera la composición química natural de los suelos, modificando el pH y adhiriendo al suelo compuestos orgánicos azufrados, trazas de metales y gases nocivos, afectando a la microfauna y mesofauna del suelo.</p>					

Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma tipificadora
EA11117, EA8939, EA11164, EA8954, EA8956, EA11294) <b>TA25</b> (Pozos: EA8777, EA7701, EA1786, EA11193, EA7281, EA7411, EA8217, EA1724, EA11022, EA8813, EA8191, EA7914, EA8797, EA8158, EA8841, EA7246) <b>TA28</b> (Pozos: EA1865, EA7248, EA8874, EA8868; Pozo EA628; EA6309, EA8246, EA6308, EA6307, EA6381, EA8043, EA8003, EA1740, EA1095, EA735, EA589, EA6424); y <b>CE10</b> (Pozo: 8859D) del Lote X		

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2681-2018-OEFA-DFAI/SFEM  
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

8. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 3019-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó al administrado el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N° 2: Detalle de la Medida Correctiva**

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
CNPC Perú S.A. no implementó un sistema de contención ante fugas o derrames de hidrocarburos en las plataformas de producción de las siguientes baterías del Lote X:  <b>BA34</b> (Pozos: EA8726, EA8682, EA8684, EA8707, EA8688, EA5779, EA5616, EA11119, EA11247, EA11306, EA6105, EA11121, EA8969, EA11161, EA11117, EA8939, EA11164, EA8954, EA8956, EA11294) <b>TA25</b> (Pozos: EA8777, EA7701, EA1786,	CNPC deberá acreditar que implementó el sistema de contención en las plataformas de los pozos pertenecientes a las siguientes Baterías del Lote X:  <b>BA34</b> (Pozos: EA8726, EA8682, EA8684, EA8707, EA8688, EA5779, EA5616, EA11119, EA11247, EA11306, EA6105, EA11121, EA8969, EA11161, EA11117, EA8939, EA11164, EA8954, EA8956, EA11294) <b>TA25</b> (Pozos: EA8777, EA7701, EA1786,	En un plazo no mayor de ciento setenta y un (171) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle como mínimo lo siguiente: - Informe de las actividades realizadas para la implementación de un sistema que permita la contención ante fugas y derrames en las plataformas de los pozos pertenecientes a las Baterías descritas en la presente medida correctiva, correspondientes al Lote

EA11193, EA7411, EA1724, EA8813, EA7914, EA8158, EA7246) TA28 (Pozos: EA1865, EA7248, EA8868; Pozo EA628; EA6309, EA6308, EA6381, EA8003, EA1095, EA735, EA589, EA6424); y CE10 (Pozo: 8859D) del Lote X	EA7281, EA8217, EA11022, EA8191, EA8797, EA8841, EA8874, EA8874, EA8246, EA6307, EA8043, EA1740, EA589,	EA11193, EA7411, EA1724, EA8813, EA7914, EA8158, EA7246) TA28 (Pozos: EA1865, EA7248, EA8868; Pozo EA628; EA6309, EA6308, EA6381, EA8003, EA1095, EA735, EA589, EA6424); y CE10 (Pozo: 8859D) del Lote X	EA7281, EA8217, EA11022, EA8191, EA8797, EA8841, EA8874, EA8874, EA8246, EA6307, EA8043, EA1740, EA589,	X, que incluya el cronograma de trabajo, las características, dimensiones y material impermeable usado para la construcción del referido sistema; asimismo, deberá indicar en coordenadas UTM WGS84 la ubicación de los sistemas implementados, acompañados de registros fotográficos y/o videos debidamente fechados. - Registros fotográficos fechados y georreferenciados en coordenadas UTM WGS84 que acrediten que los suelos afectados con hidrocarburos en las plataformas de los pozos se encuentran limpios y remediados.
---	---	---	---	---

Fuente: Resolución Directoral N° 3019-2018-OEFA-DFAI  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

9. El 2 de enero de 2019, CNPC interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución Directoral N° 3019-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes fundamentos:

*Sobre la vulneración al principio de tipicidad*

- El apelante indicó que el artículo 88° del RPAAH no es suficientemente preciso, siendo que los elementos objetivos están incompletos, razón por la cual, no se cumple con el principio de tipicidad.
- De otro lado, señaló que los términos "plataformas de producción" y sistemas de contención (...) de hidrocarburos líquidos" no se encuentran definidos en la normativa vigente, por lo que se encuentran sujetos a interpretaciones del fiscalizador y del administrado, lo cual es confirmado por el OEFA, al indicar que dichos términos son utilizados en la industria de hidrocarburos de forma consuetudinaria.
- De otro lado, CNPC indicó que el OEFA ha construido la supuesta obligación incumplida basándose en argumentos técnicos, que no tienen el carácter de

norma legal, recogidos en las Directrices de la Agencia de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, **EPA**, por sus siglas en inglés) y en la Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 034-2016-OEFA/TFA-SME. En esa línea, indicó que la DFAI para definir una "cantina" utiliza las definiciones de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

Sobre la contención de fugas y derrames

- d) CNPC indicó que cuenta con mecanismos para la contención de fugas y derrames en la operación, conforme al estudio de riesgo y plan de contingencias.
- e) De otro lado, el administrado señaló que, en el artículo 88° del RPAAH, no se establece la obligación de instalar un sistema de contención físico, pues ello depende del riesgo de la actividad y dimensión del yacimiento. Por tanto, no resulta razonable instalar una infraestructura en los pozos mencionados en la resolución apelada, pues la producción del lote en promedio es menor de tres barriles diarios por pozo y por la ubicación en zona desértica el riesgo es bajo.
- f) En esa línea, CNPC indicó que el OEFA se equivoca al exigir un sistema de contención pensado en pozos que producen grandes volúmenes, superiores a los manejados en el Lote X. Asimismo, indicó que las instalaciones de hidrocarburos son distintas entre sí y corresponde analizarse en cada caso específico la mejor forma para contener un derrame o cualquier emergencia. Los riesgos no son los mismos en todos los casos.

Sobre el dictado de la medida correctiva

- g) CNPC indicó que, para el dictado de la medida correctiva, no se consideró que CNPC cuenta con sistemas de contención ante derrames de hidrocarburos en las plataformas de producción mencionadas en la resolución de sanción, con la instalación de un *tee* prensa mejorado en pozos con unidad de bombeo.
- h) Además, no se han discutido ni acreditado los efectos nocivos al ambiente, los recursos naturales y a salud de las personas, toda vez que, en la resolución apelada, solo se señalan generalidades de los potenciales daños de la contaminación por hidrocarburos, sin analizar que los riesgos en las instalaciones de hidrocarburos no son iguales.
- i) De otro lado, el administrado indicó que la medida correctiva dictada es evidentemente excesiva, toda vez que la obligación recomendada de implementar un "sistema de contención de fugas y derrames" es genérica; sin

embargo, para acreditar su cumplimiento establece la presentación de documentos relacionados a la construcción de una instalación que no resulta viable para los pozos, dada su producción en promedio (que resulta menor a tres barriles diarios) y el nivel de riesgo de los mismos.

## II. COMPETENCIA

10. 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**)<sup>15</sup>, se crea el OEFA.
11. 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 del SINEFA**)<sup>16</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores

<sup>15</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008. Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

<sup>16</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**  
El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

### **Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>17</sup>.

13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>18</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>19</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>20</sup> 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.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>21</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>22</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de

<sup>17</sup> **LEY N° 29325**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>18</sup>

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

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

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

<sup>19</sup>

**LEY N° 28964**

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

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

<sup>20</sup>

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

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

<sup>21</sup>

**LEY N° 29325**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

<sup>22</sup>

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

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

ejerger funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>23</sup>.

16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley General del Ambiente (LGA)<sup>24</sup>, 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.

17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y

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.
- Ejerger las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

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

<sup>24</sup> LEY N° 28611.

#### Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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.

18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>25</sup>.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>26</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve<sup>27</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>28</sup>.
20. 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.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a

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

<sup>26</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

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

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

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

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

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

través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>29</sup>.

22. 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

23. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los 15 días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Determinar si correspondía declarar responsable a CNPC por no implementar un sistema de contención ante fugas o derrames de hidrocarburos en las plataformas de producción de las baterías del Lote X descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (ii) Determinar si la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución ha sido debidamente dictada por la autoridad decisor.

#### VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- VI.1 Determinar si correspondía declarar responsable a CNPC por no implementar un sistema de contención ante fugas o derrames de hidrocarburos en las plataformas de producción de las baterías del Lote X descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución**

25. De la revisión del recurso de apelación, se colige que el administrado centra sus argumentos en sustentar: (i) la presunta vulneración del principio de legalidad y

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

ticipidad; y, (ii) la supuesta implementación de los sistemas de contención de fugas y derrames. En ese sentido, se analizarán los referidos alegatos a efectos de verificar si la resolución apelada, se ajusta a derecho.

### **Sobre la vulneración al principio de tipicidad**

26. Con relación a este extremo, el apelante indicó que el contenido artículo 88° del RPAAH no es suficientemente preciso, siendo que los elementos objetivos están incompletos, razón por la cual, no se cumple con el principio de tipicidad.
27. En esa línea, señaló que los términos “plataformas de producción” y sistemas de contención (...) de hidrocarburos líquidos” no se encuentran definidos en la normativa vigente, por lo que se encuentran sujetos a interpretaciones del fiscalizador y del administrado, lo cual es confirmado por el OEFA, al indicar que dichos términos son utilizados en la industria de hidrocarburos de forma consuetudinaria.
28. Asimismo, CNPC indicó que el OEFA ha construido la supuesta obligación incumplida basándose en argumentos técnicos, que no tienen el carácter de norma legal, recogidos en las Directrices de la Agencia de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional, la EPA y en la Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 034-2016-OEFA/TFA-SME. En esa línea, indicó que la DFAI para definir una “cantina” utiliza las definiciones de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
29. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1<sup>30</sup> del artículo IV del Título Preliminar del TULO 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 conferidas<sup>31</sup>.
30. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del

30

TULO de la LPAG.

**TITULO PRELIMINAR**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

1.1. **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.

31

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.

artículo 248° del TULO de la LPAG<sup>32</sup>, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

31. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248°<sup>33</sup> de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>34</sup>.
32. 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:

32

**TULO 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.

33

**TULO de la LPAG**

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

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

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

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

En la configuración de los regimenes 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.

34

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

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

33. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles:

- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y,
- (ii) En un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>35</sup>.

<sup>35</sup>

“En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia

34. 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 administrativas<sup>36</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
35. 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.
36. De lo expuesto, se evidencia la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, en la medida en la que, conforme señala Meseguer Yebra<sup>37</sup>, para que la referida función a desempeñar por el “tipo” de infracción se cumpla, debe existir una predicción razonable del ilícito y de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada la conducta que la norma considera como ilícita; esto es, puede considerarse suficiente la tipificación cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.
37. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Regular 2016) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
38. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descritos, existe certeza

---

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.

<sup>36</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

<sup>37</sup> MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

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).

39. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos<sup>38</sup>, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
40. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral N° 009-2018-OEFA/DFAI/SFEM, posteriormente variada por la Resolución Subdirectoral N° 2681-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 88° del RPAAH (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 9.9 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (norma tipificadora).
41. Ahora bien, en virtud a lo expuesto por el administrado en su recurso de apelación, se procederá a analizar la imputación de cargos (específicamente la norma sustantiva) con el fin de verificar si, en estricta observancia del principio de tipicidad, la norma contiene de manera precisa la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa.

Con relación a la norma sustantiva incumplida

42. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>39</sup>. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio

<sup>38</sup> Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°s 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, entre otros.

<sup>39</sup> 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:

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.

43. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)<sup>40</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado<sup>41</sup>.
44. Ello es concordante con lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar del RPAAH, en el cual se establece que las actividades de hidrocarburos se rigen por el principio de prevención, que se instrumenta a través de la evaluación de los posibles impactos ambientales de las actividades de hidrocarburos, con la finalidad de que se diseñen e implementen acciones tendentes a la eliminación de posibles daños ambientales, en forma adecuada y oportuna.

(...) 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).

<sup>40</sup> Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

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

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

De manera adicional, debe señalarse que de acuerdo con el artículo 4° del 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.

<sup>41</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

45. Partiendo de esa premisa en el ordenamiento jurídico nacional, concretamente en el artículo 88° del RPAAH —cuyo incumplimiento es imputado al administrado—, el legislador tuvo por conveniente, establecer la necesidad por parte de los titulares de las actividades de hidrocarburos, de contar con sistemas de contención destinados a prevenir la ocurrencia de fugas y derrames, conforme se muestra a continuación:

**Artículo 88°.- De los sistemas de contención**

Las plataformas de producción tanto en tierra como en mar, deberán contar con sistemas de **contención, recolección y tratamiento** de fugas y derrames, equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de Hidrocarburos líquidos y con capacidad acorde a los volúmenes manejados.

(Énfasis agregado)

46. Siendo ello así, la finalidad perseguida a través del mandato descrito en el mencionado precepto legal, se configura como una medida de prevención orientada a que, en las plataformas de producción, los administrados que desarrollan las actividades de hidrocarburos cuenten con sistemas de contención, recolección y tratamiento que eviten la generación de un impacto sobre el bien jurídico protegido ante la posibilidad de una fuga y/o derrame.

47. Por consiguiente, a juicio de este Colegiado, la observancia del principio de tipicidad no requiere —necesariamente— que el legislador defina (en el tipo infractor) cada uno de los elementos que integran el ilícito (vale decir, qué se entiende por plataformas o que se defina cada uno de los sistemas por cuya falta de implementación se está responsabilizando); sino, por el contrario, implica que la conducta cuya ilicitud pretende ser imputada al administrado, se encuentre recogida expresamente en la normativa ambiental así como la sanción que su comisión genera en el sujeto infractor.

48. En ese sentido, como quiera que, en el artículo 88° del RPAAH, se establece la obligación de los administrados de implementar un sistema de contención (compuesto por sistemas de contención, recolección y tratamiento en las plataformas de pozos que componen la unidad fiscalizable donde CNPC realiza las actividades de hidrocarburos), contrariamente a lo precisado por el apelante, el hecho de que en el mencionado precepto no se especifiquen las definiciones de cada uno de los componentes, no quiere decir que se trate de una norma genérica puesto que en la misma se están identificando las etapas y las zonas donde CNPC se encuentra obligado a cumplir con la señalada implementación; situación que, conforme será materia de desarrollo en los considerandos siguientes, fue sustentada —a través de los medios probatorios recabados en la Supervisión Regular 2016— por la autoridad instructora al incoar el presente PAS.

49. Por lo que, si bien la Autoridad Decisora empleó en su fundamentación normas técnicas (como las recogidas en las Directrices de la Agencia de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional o de la EPA), así como en anteriores pronunciamientos de este Tribunal, se debe tener en cuenta que su alusión únicamente tiene como objetivo el otorgar un marco referencial a la implementación de los sistemas de contención, siendo que para dar cumplimiento a lo descrito en el artículo 88° no es necesario implementar los sistemas de contención conforme las normas técnicas antes citadas; sino que se hace necesario que el administrado los adapte a sus requerimientos y necesidades.
50. A mayor abundamiento, se debe indicar que, de acuerdo a la literatura técnica, **las plataformas terrestres son estructuras instaladas sobre el área de perforación<sup>42</sup>, las cuales soportan el equipo de perforación**; concepto que, para el caso concreto, es reforzado en el instrumento de gestión ambiental aprobado a favor de CNPC mediante la Resolución Directoral N° 323-2008-MEM/AEE, donde se señala que las plataformas empleadas en la actividad de perforación, quedarían habilitadas durante la etapa de producción, en el caso de que se encuentre producción comercial<sup>43</sup>.
51. Por consiguiente, toda vez que la alegada inobservancia del principio de tipicidad en el desarrollo del presente PAS, no pudo ser evidenciada, corresponde desestimar los argumentos señalados por el apelante en el recurso interpuesto en torno a este extremo.
52. Sin perjuicio de lo resuelto y aun cuando no ha sido objeto de argumentación directa por parte del administrado en su recurso de apelación, esta Sala considera

<sup>42</sup> RAMÍREZ, Jetzabeth. "Fundamentos de la Tecnología de Productividad de Pozos Petroleros". Editorial Reverté. España - Barcelona. Año 2015. ISBN: 978-84-291-7917-0. p. 463.

**"Términos petroleros**

(...)

**Plataformas terrestres:** Estructuras artificiales instaladas sobre el área de perforación (para de perforación) que soportan el equipo de perforación."

<sup>43</sup> Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Perforación de 1874 Pozos de Desarrollo en el Lote X aprobado por Resolución Directoral N° 323-2008-MEM/AEE del 10 de julio de 2008

**V.K.2 Acciones**

La perforación de pozos de desarrollo es una actividad de muy alto riesgo económico y con resultados muy variados y a veces impredecibles, no obstante, concluye con una de dos alternativas: se encuentra producción comercial o no. Para efectos del Plan de Abandono hay una diferencia fundamental, en cuanto al abandono del área:

- En el caso de encontrar producción comercial, la locación y las vías de acceso asociadas seguirán utilizándose para actividades de producción, por lo tanto, se retirarán equipos, materiales y se saneará el terreno, de ser necesario, pero la plataforma quedará habilitada y se realizarán las conexiones necesarias para poner el pozo a producción. En este caso, por ejemplo, no se escarificará el terreno.

menester efectuar ciertas precisiones relacionadas con los sistemas (vale decir, contención, recolección y tratamiento) que forman parte del sistema de contención; ello en tanto, CNPC refirió la falta de precisión en la norma que recoge el tipo infractor.

53. En efecto, como se esbozó a lo largo de la presente resolución, en el artículo 88° del RPAAH se establece que —como medida de prevención— para el caso de fugas o derrames, el administrado deberá contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento, siendo que dichos sistemas forman parte de un sistema mayor denominado sistema de contención, similar al utilizado en los equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos, a fin de evitar impactos negativos en el medio ambiente producto de dichas contingencias; debiendo entenderse como *sistema*, el conjunto de elementos interrelacionados entre sí que existen dentro de un entorno y que pueden funcionar recíprocamente para lograr propósito común<sup>44</sup>.
54. Llegados a este punto y como ha sido señalado en anteriores pronunciamientos<sup>45</sup> por esta Sala, deviene en necesario efectuar ciertas precisiones respecto del funcionamiento de los elementos de contención, recolección y tratamiento que, en conjunto, integran el sistema antes citado<sup>46</sup>:

<sup>44</sup> CONESA, Vicente. "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental". 4ª Edición. Ediciones Mundi-Prensa. España. Año 2010. ISBN: 978-84-8476-384-0. Pp. 31 y 33.

## 1. EL SISTEMA EMPRESA Y SU ENTORNO MEDIOAMBIENTAL

### 1.1. El concepto del sistema

Definimos un sistema, como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno.

WADSWORTH, Jonathan. "Análisis de sistemas de producción animal - Tomo 1: Las bases conceptuales". Cuadernillo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. Año 1997. ISBN 92-5-304088-2.

## "CAPITULO 3. DEFINICION DE UN SISTEMA (...)

### 3.5. Definición (...)

"Un sistema es un grupo de componentes que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común. Son capaces de reaccionar juntos al ser estimulados por influencias externas. El sistema no está afectado por sus propios egresos y tiene límites específicos en base de todos los mecanismos de retroalimentación significativos" (Spedding 1979)" (subrayado agregado)

Consulta realizada el 27 de febrero de 2019.

< <http://www.fao.org/docrep/004/W7451S/W7451S03.htm#ch3>>

<sup>45</sup> Ver Resolución N° 042-2016-OEFA/TFA-SEE del 3 de junio de 2016, Resolución N° 034-2016-OEFA/TFA-SME del 14 de noviembre de 2016, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de diciembre de 2017, Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de diciembre de 2017 y Resolución 009-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de enero de 2018.

<sup>46</sup> Sobre el particular, si bien en el RPAAH no se define en qué consiste el sistema de recolección y el sistema de tratamiento de fugas y derrames, para su debida comprensión se debe tomar, de manera referencial, lo previsto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1278, que describen los procedimientos de recolección y tratamiento. Dicho marco conceptual permitirá evaluar las acciones previstas en el artículo 88° del RPAAH de manera conjunta con el sistema de contención

- a) Respecto al sistema de contención, se debe indicar que dicho sistema es una medida reactiva ante la ocurrencia de un derrame, es por ello que estos deben ser impermeables con el objetivo de evitar que el hidrocarburo entre en contacto con el medio ambiente; es así que la literatura técnica<sup>47</sup> referida a los sistemas de contención, esta podría estar compuestas por superficie (suelo) y muros impermeables, los cuales contengan el hidrocarburo previo a su recolección<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Sobre los sistemas de contención, es relevante anotar, de manera referencial, lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, EPA, por sus siglas en inglés), respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

(b) Un sistema de contención debe ser diseñado y operado de la siguiente manera:

- (1) "Debajo de los contenedores debe haber una base sin grietas ni huecos, que debe ser lo suficientemente impermeable como para contener pérdidas, derrames y precipitaciones acumuladas hasta que el material reunido sea detectado y retirado.
- (2) La base debe estar en declive o el sistema de contención debe diseñarse u operarse de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones, a menos que los contenedores estén elevados o protegidos de alguna manera del contacto con los líquidos acumulados. (...)

Texto extraído de:

Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América. Código electrónico de Regulaciones Federales, Sección §264.175: Contención. Disponible en:

[http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264\\_1175&rgn=div8](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264_1175&rgn=div8) (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

Asimismo, como referencia técnica, las directrices de la Autoridad de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional (traducción libre efectuada por el TFA), la parte principal de un sistema de contención de derrames es el muro de contención (conocida también como dique, presa o bund), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo y de esta manera facilitar las operaciones de limpieza

Texto extraído de:

Environment Protection Authority. *Liquid Storage. Guidelines. Bunding and Spill Management* (EPA: South Australia, 2012), p. 2.

Disponible en: [http://www.epa.sa.gov.au/files/47717\\_guide\\_bunding.pdf](http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf)

<sup>48</sup> Cabe agregar que este Tribunal ha señalado en reiterados pronunciamientos, con relación al sistema de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos –premisa para establecer la obligación ambiental–, que dicho sistema puede incluir una gama amplia de estructuras (las cuales dependerán de distintos factores, como, por ejemplo, del material o del tipo de sustancia, entre otros). No obstante, se ha resaltado también que dichas estructuras deben estar orientadas a contener cualquier posible derrame que pueda afectar al aire, suelo y las aguas superficiales y subterráneas, a fin de evitar la contaminación de dichos componentes ambientales.

Dichos pronunciamientos se encuentran contenidos en la Resolución N° 026-2014-OEFA/SE1 del 25 de julio de 2014, Resolución N° 049-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, Resolución N° 050-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, Resolución N° 059-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de diciembre de 2017, Resolución N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de diciembre de 2017 y Resolución 009-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de enero de 2018.

b) Respecto del sistema de recolección, cabe indicar que es un conjunto organizado de elementos y procedimientos para recoger los fluidos generados por un derrame o fuga y transferirlos, mediante un medio de locomoción apropiado, para su posterior tratamiento<sup>49</sup>.

c) Con relación al sistema de tratamiento, este constituye un procedimiento para llevar a cabo cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo (fluido generado por un derrame o fuga), a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y al ambiente<sup>50</sup>.

55. En tal sentido, resulta pertinente señalar que, para que se cumpla el fin del sistema de contención, es necesario que los sistemas que lo conforman denominados contención, recolección y tratamiento funcionen secuencialmente, es decir que deben ser implementadas de forma conjunta y relacionadas entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames de sustancias o productos químicos que afecten al medio ambiente, para su posterior recolección y tratamiento, en ese estricto orden.

56. Así pues, para esta instancia, la obligación de contar con los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, no implica únicamente la implementación del sistema de contención propiamente dicho, sino también la recolección del hidrocarburo (que el sistema de contención contuvo) y su posterior tratamiento.

57. Mas aún si, conforme se precisó en los considerandos *supra*, la necesidad de contar con los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, encuentra sustento en el principio de prevención, el cual constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental y que, en ese sentido, tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> DECRETO LEGISLATIVO N° 1278. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

"Anexo

Definiciones (...)

Recolección.- Acción de recoger los residuos para transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado, y luego continuar su posterior manejo, en forma sanitaria, segura y ambientalmente adecuada.

<sup>50</sup> DECRETO LEGISLATIVO N° 1278.

"Anexo

Definiciones (...)

Tratamiento.- Cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo sólido, a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y el ambiente, con el objetivo de prepararlo para su posterior valorización o disposición final.

<sup>51</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

58. De modo que, tomando en consideración el principio de prevención, la obligación referida a contar con los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, precisamente, tiene como finalidad evitar una afectación al suelo o al mar —cuando corresponda— como consecuencia de derrame de hidrocarburos, actuando, los mencionados sistemas, de manera conjunta, a través de mecanismos funcionales que operan secuencialmente; iniciándose con la contención del derrame, para luego realizar su recolección y finalmente su tratamiento.

Sobre la contención de fugas y derrames

59. En este punto, CNPC indicó en su recurso de apelación que cuenta con mecanismos para la contención de fugas y derrames en la operación, conforme al estudio de riesgo y plan de contingencias.

60. Al respecto, a efectos de evidenciar lo señalado por el administrado, respecto a que cuenta con sistemas de contención, corresponde analizar lo detectado durante la Supervisión Regular 2016, así como los medios probatorios que obran en el expediente.

61. Con relación a ello, se debe precisar que, durante la Supervisión Regular 2016, la DS detectó que diversas plataformas de producción<sup>52</sup> correspondientes a las baterías BA 34, TA 25, TA 28 y CE 10, no contaban con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, lo cual fue consignado en el Acta de Supervisión<sup>53</sup>, como se muestra a continuación:

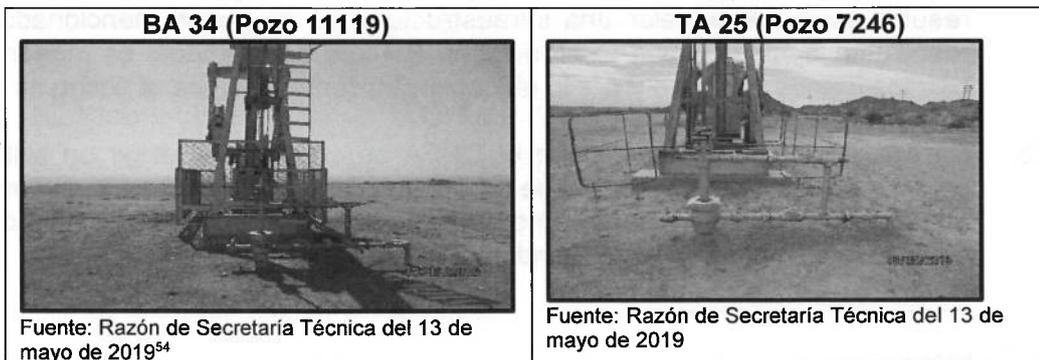
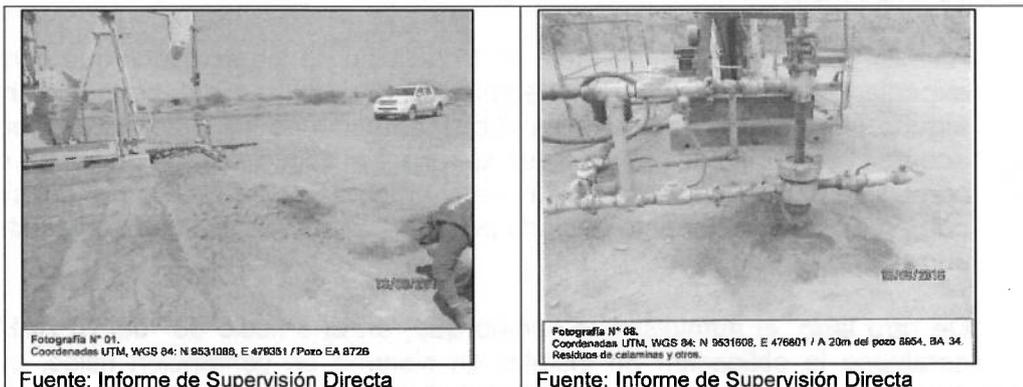
<sup>52</sup> **BA34** (Pozos: EA8726, EA8682, EA8684, EA8707, EA8688, EA5779, EA5616, EA11119, EA11247, EA11306, EA6105, EA11121, EA8969, EA11161, EA11117, EA8939, EA11164, EA8954, EA8956, EA11294); **TA25** (Pozos: EA8777, EA7701, EA1786, EA11193, EA7281, EA7411, EA8217, EA1724, EA11022, EA8813, EA8191, EA7914, EA8797, EA8158, EA8841, EA7246); **TA28** (Pozos: EA1865, EA7248, EA8874, EA8868; Pozo EA628; EA6309, EA8246, EA6308, EA6307, EA6381, EA8043, EA8003, EA1740, EA1095, EA735, EA589, EA6424); y **CE10** (Pozo: 8859D);

<sup>53</sup> Páginas 276 a 340 del archivo digitalizado del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 4897-2016-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 29 del expediente.

Nº	HALLAZGOS
3	<p>Durante la supervisión de campo <u>se verificó que las siguientes plataformas de producción de las Baterías BA 34, TA 25, TA 28 y CE 10, no cuentan con sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, las cuales se detallan a continuación:</u></p> <p><b>Batería BA 34</b>  Pozos: EA 8726; EA 6767; EA 6767; EA 8684; EA 8707; EA 8688; EA 5779; EA 5616; EA 11119; EA 11247; EA 11306; EA 6105; EA 11121; EA 8969; EA 11161; EA 11117; EA 8939; EA 11164; EA 8954; EA 8956; EA 11294.</p> <p><b>Batería TA 25</b>  Pozos: EA 8777; EA 7701; EA 1786; EA 11193; EA 7281; EA 7411; EA 8217; EA 1724; EA 11022; EA 8813; EA 8191; EA 7914; EA 8797; EA 8158; EA 8841; EA 7246.</p> <p><b>Batería TA 28</b>  Pozos: EA 1865; EA 7248; EA 8874; EA 8868; Pozo EA 628; EA 6309; EA 8246; EA 6308; EA 6307; EA 6381; EA 8043; EA 8003; EA 1740; EA 1095; EA 735; EA 589; EA 6426.</p> <p><b>Batería CE 10</b>  Pozo: 8859D.</p>

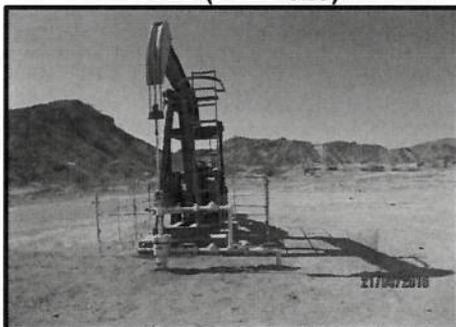
Fuente: Acta de Supervisión s/n del 22 de septiembre de 2016

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



<sup>54</sup> Imagen que obra registrada en el CD anexo al expediente mediante Razón de Secretaría del 13 de mayo de 2019 (folio N° 214)

**TA 28 (Pozo 628)**



Fuente: Razón de Secretaría Técnica del 13 de mayo de 2019<sup>55</sup>

63. En ese sentido, como se aprecia en el Acta de Supervisión y de las fotografías, la DFAI consignó como un hallazgo la falta del sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames respecto a las plataformas de producción inspeccionadas, lo cual también fue consignado como un hallazgo en el Informe de Supervisión<sup>56</sup>.
64. Asimismo, se debe señalar que, de la revisión de los actuados que obran en el expediente, se evidencia que el administrado no ha presentado medio probatorio alguno que permita demostrar la implementación de los sistemas de contención acordes con el plan de riesgo, a que se refiere el administrado y que estos cumplan con las disposiciones establecidas en el artículo 88 de RPAAH. Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.
65. De otro lado, el administrado señaló que, en el artículo 88° del RPAAH, no se establece la obligación de instalar un sistema de contención físico, pues ello depende del riesgo de la actividad y dimensión del yacimiento. Por tanto, no resulta razonable instalar una infraestructura en los pozos mencionados en la resolución apelada, pues la producción del lote en promedio es menor de tres barriles diarios por pozo y por la ubicación en zona desértica el riesgo es bajo.
66. En esa línea, CNPC indicó que el OEFA se equivoca al exigir un sistema de contención pensado en pozos que producen grandes volúmenes, superiores a los manejados en el Lote X. Asimismo, indicó que las instalaciones de hidrocarburos son distintas entre sí y corresponde analizarse, en cada caso específico, la mejor

---

<sup>55</sup> Ibídem.

<sup>56</sup> Hallazgo N° 4 del Informe de Supervisión Directa N° 5921-2016-OEFA/DS-HID (folio 24).

forma para contener un derrame o cualquier emergencia. Los riesgos no son los mismos en todos los casos.

67. Al respecto, se debe señalar, que contrariamente a lo indicado por el administrado, que el sistema de contención —elemento de un sistema mayor— debe ser implementado físicamente en las plataformas de producción, ello tomando en consideración que el riesgo de ocurrencia de un derrame de hidrocarburos líquidos, producto de las actividades del administrado, está presente en cualquier momento. En ese sentido, la importancia de la implementación física del sistema de contención, recae en que los líquidos (como en el caso en particular de los hidrocarburos) ante un posible derrame, adoptan la forma del recipiente que los contiene, debido a una propiedad intrínseca de los mismos y con ello se cumpliría con el objetivo de evitar que el hidrocarburo entre en contacto con el medio ambiente.
68. Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.

#### **VI.2 Determinar si correspondía ordenar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución**

69. Previo al análisis de los argumentos esgrimidos por el administrado relacionados a cuestionar la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, esta Sala estima conveniente efectuar un análisis sobre la idoneidad de las mismas, ello en función a las prerrogativas conferidas conforme a Ley.
70. Sobre el particular, debe indicarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22° de la Ley de SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>57</sup>.
71. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)<sup>58</sup> del numeral 22.2 del mencionado precepto, se dispone, además, que esta

57

**Ley N° 29325.**

**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. (...)

58

**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

entidad 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.

72. Del marco normativo expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
73. Por otro lado, cabe indicar que, el 12 de julio de 2014, fue publicada la Ley N° 30230, la cual establece en su artículo 19<sup>59</sup> que, durante un periodo de tres años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. 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.
74. 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.
75. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3019-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual dispone como medida correctiva la obligación señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

**conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. (...)**

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

<sup>59</sup>

**LEY N° 30230.**

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

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

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)

76. Ahora bien, respecto al dictado de la medida correctiva, CNPC indicó que no se consideró que cuenta con sistemas de contención ante derrames de hidrocarburos en las plataformas de producción mencionadas en la resolución de sanción, con la instalación de un *tee* prensa mejorado en pozos con unidad de bombeo.
77. Al respecto, debe señalarse que el sistema *stuffing box* o *tee* prensa implementado por el administrado constituye un dispositivo o conjunto de empaques colocados en el cabezal del pozo, cuya función principal es prevenir mediante el sellado del espacio entre la barra pulida y la tubería, permitiendo el paso del petróleo hacia la línea de flujo y evitar la salida del crudo y gas al ambiente, tal como se aprecia a continuación<sup>60</sup>:

<sup>60</sup> Información obtenida de las siguientes citas: "*stuffing box, caja de estopas o de empaquetadura, prensaestopas, estopera.*" COZ, Federico y SÁNCHEZ, Teodoro. *Vocabulario Técnico de Energías Renovables - Solar, Eólica e Hidráulica*. Lima: Editorial ITDG. Programa de Energía, Infraestructura y Servicios Básicos; 2004, p. 93. El énfasis es nuestro. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2017.

"Componentes del cabezal de producción:

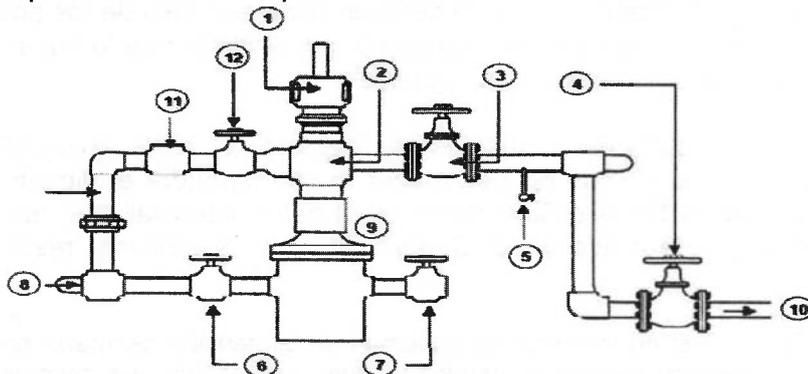
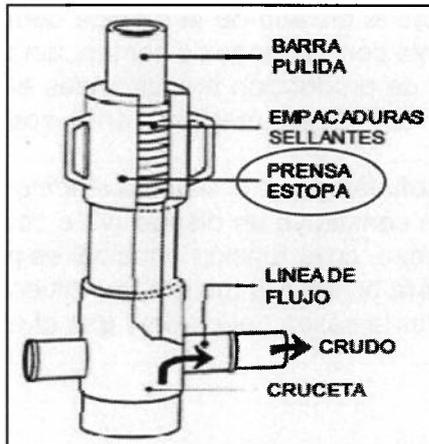


Figura N° 12. Cuadro de Producción (cabezal de producción)

1. Prensa Estopa (...) Prensa Estopa (Figura 12- Parte 1): Es un conjunto de piezas que se utilizan para sellar el espacio entre la barra pulida y la tubería, permitiendo el paso del petróleo hacia la línea de flujo evitando así la salida incontrolada de crudo y gas al ambiente. SALVADOR, Miguel. *Diseño, optimización y mejora de la extracción de petróleo utilizando un sistema de bombeo mecánico hidráulico aplicándolo en campos maduros*. Tesis para optar el título profesional de ingeniero de petróleo y gas natural. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería; 2013, pp. 18 y 19. El énfasis es nuestro. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2017.



"Figura N° 13. Prensa estopa"

78. De lo expuesto se concluye que el sistema *stuffing box* o tee prensa y el sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames, funcionan en tiempos distintos, dado que el primero evita que se produzca el derrame de hidrocarburos, mientras que el segundo actúa como una medida de carácter reactivo, orientado a retener los hidrocarburos en caso de ocurrencia de una fuga o derrame. Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.

79. De otro lado, CNPC indicó que no se han discutido ni acreditado los efectos nocivos al ambiente, los recursos naturales y a salud de las personas, toda vez que, en la resolución apelada, solo se señalan generalidades de los potenciales daños de la contaminación por hidrocarburos, sin analizar que los riesgos en las instalaciones de hidrocarburos no son iguales.

80. Al respecto, de la lectura de la Resolución Directoral N° 3019-2018-OEFA/DFA, se desprende que, a efectos de determinar si correspondía el dictado de una medida correctiva, la DFAI señaló respecto al daño potencial que generaría la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, lo siguiente:

71. (...) el no implementar sistemas de contención generaría potenciales efectos nocivos al ambiente, pues, de ocurrir una eventual fuga o derrame de hidrocarburos en los pozos productores, no sería posible que pueda ser contenido a efectos de evitar impactos ambientales negativos al componente suelo, toda vez que el hidrocarburo al entrar en contacto con el suelo, altera sus características físicas y químicas afectando su calidad, y por consiguiente a la flora y fauna que habita en dicho componente.

81. En efecto, se debe indicar que el no implementar el sistema de contención, compuesto por los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames en los pozos de producción, generaría un daño potencial al suelo, en tanto que, ante un eventual derrame o fuga de hidrocarburos, este sería el primer componente ambiental que sería afectado y, con ello, la flora y fauna que se desarrolla en el mismo.
82. En esa línea, corresponde precisar que el suelo comprende desde la capa superior de la superficie terrestre hasta diferentes niveles de profundidad<sup>61</sup>, con ello se debe tener en cuenta la presencia de microorganismos en la microbiota y mesobiota; por tanto, ante la presencia de hidrocarburos, dichos microorganismos se verían afectados, por lo que, existiría un impacto potencial negativo al suelo impregnado con hidrocarburos.
83. Sin perjuicio de ello, corresponde precisar que el tipo infractor descrito en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, se configura con la generación de un daño potencial, el mismo que debe ser entendido como la contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes, como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.
84. De ello, se desprende que, para que se configure un daño potencial, basta que se produzca el riesgo de un impacto negativo a la flora o fauna, caso contrario a lo que ocurre con el daño real, el cual sí se produce un impacto negativo<sup>62</sup>.
85. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación, toda vez que, dentro del presente PAS, si se ha motivado el daño potencial que generaría el incumplimiento de

<sup>61</sup> Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM. Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo.

**ANEXO  
ESTÁNDARES DE CALIDAD AMBIENTAL (ECA) PARA SUELO (...)**

**Notas: (...)**

**(1) Suelo:** Material no consolidado compuesto por partículas inorgánicas, materia orgánica, agua, aire y organismos, que comprende desde la capa superior de la superficie terrestre hasta diferentes niveles de profundidad.

<sup>62</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, que aprobó los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el Literal D) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325:

- a.1) **Daño real o concreto:** Detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado, causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas
- a.2) **Daño potencial:** Contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.

contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento.

86. De otro lado, el administrado indicó que la medida correctiva dictada es evidentemente excesiva, toda vez que la obligación recomendada de implementar un "sistema de contención de fugas y derrames" es genérica; sin embargo, para acreditar su cumplimiento establece la presentación de documentos relacionados a la construcción de una instalación que no resulta viable para los pozos, dada su producción en promedio (que resulta menor a tres barriles diarios) y el nivel de riesgo de los mismos.
87. Sobre ello, se debe precisar que, en el artículo 88° del RPAAH, se menciona que los sistemas a implementar deberán ser acordes a los volúmenes manejados; en ese sentido, el hecho de que el administrado indique que la producción promedio de los pozos en los cuales se evidenció la falta del sistema de contención es menor a tres barriles diarios, no representa una imposibilidad en la implementación del sistema de contención, toda vez que, la sola posibilidad de ocurrencia de un derrame, amerita la implementación de los sistemas requeridos por la norma. En razón a ello, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.
88. Por tanto, en función de lo expuesto en los considerandos *supra*, este Tribunal es de la opinión que corresponde confirmar la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

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° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

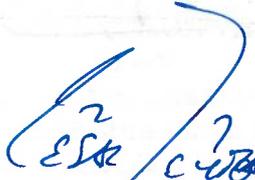
**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 3019-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



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

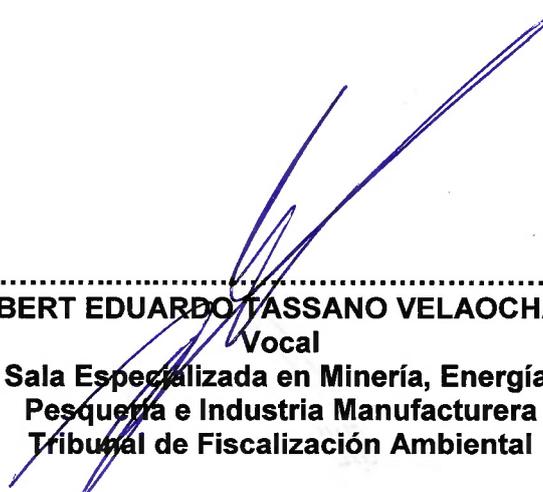


.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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





.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELA OCHAGA**

**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**