



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

RESOLUCIÓN N° 337-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1384-2018-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 731-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 731-2019-OEFA/DFAI del 23 de mayo de 2019, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en un área de aproximadamente 56m², ubicada a 74 metros al noroeste del Pozo 11376 del Yacimiento Carrizo del Lote X, debido al derrame ocurrido el 6 de julio del 2016.

De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 731-2019-OEFA/DFAI del 23 de mayo de 2019, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, referida a acreditar la adopción de medidas de prevención.

Lima, 12 de julio de 2019

I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.¹ (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote X**).
2. Mediante Oficio N° 3555-99-EM/DGH, del 16 de setiembre de 1999, la Dirección General de Hidrocarburos (**DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) aprobó el Estudio Ambiental del Lote X (en adelante, **Estudio Ambiental**) a favor de CNPC.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

3. Del 13 al 15 de julio de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones del Lote X operado por CNPC (en adelante, **Supervisión Especial 2016**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n² (en adelante, **Acta de Supervisión**), la cual fue evaluada en el Informe de Supervisión Directa N° 5440-2016-OEFA/DS-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y posteriormente en el Anexo del Informe de Supervisión del 1 de diciembre de 2016⁴ (en adelante, **Anexo del Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base de dichos documentos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2405-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de agosto de 2018⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra CNPC (en adelante, **PAS**).
5. El 21 de setiembre de 2018, el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 2405-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁶.
6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC⁷, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1920-2018-OEFA/DFAI/SFEM el 26 de octubre de 2018⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
7. Tras el análisis de los descargos presentados por el administrado⁹, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 731-2019-OEFA/DFAI del 23 de mayo de 2019¹⁰, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC¹¹, por la comisión de la conducta infractora detallada a

² Páginas 163 al 166 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 5440-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

³ Contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁴ Folio 2 a 6.

⁵ Folios 8 a 11. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de agosto de 2018 (folio 12).

⁶ Presentado mediante escrito con registro N° E01-078208 (Folios 13 al 31).

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

⁸ Folios 32 a 42. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a CNPC mediante la Carta N° 3673-2018-OEFA/DFAI el 20 de noviembre de 2018 (Folio 43).

⁹ Presentado mediante escrito con registro N° E01-099138 del 11 de diciembre de 2018 (Folios 44 a 71).

¹⁰ Folios 72 a 88. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 3 de junio de 2019 (Folio 89).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de

continuación¹²:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	CNPC no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en un área de	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-	Numeral (i) del literal c) del artículo 4° y numeral 2.3 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos, aprobado con Resolución de

procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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

¹²

Cabe precisar que mediante la Resolución Directoral N° 731-2019-OEFA/DFAI, la DFAI declaró el archivo del procedimiento administrativo sancionador de las siguientes conductas infractoras:

CNPC no presentó dentro del plazo legal, forma y modo establecidos, el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, con relación al derrame ocurrido el 6 de julio del 2016.
CNPC no presentó dentro del plazo legal, forma y modo establecidos, el Reporte Final de Emergencias Ambientales, con relación al derrame ocurrido el 6 de julio de 2016.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	aproximadamente 56 m2, ubicada a 74 metros al noreste del Pozo 11376 del Yacimiento Carrizo del Lote X, debido al derrame ocurrido el 6 de julio de 2016.	EM ¹³ (RPAAH), en concordancia con el artículo 74 ¹⁴ y el numeral 75.1 del artículo 75 ¹⁵ de la Ley 28611, Ley General del Ambiente (LGA).	Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹⁶ (Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2405-2018-OEFA/DFAI/SFEM
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

¹³ Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

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

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

¹⁴ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74°.- De la responsabilidad general

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

¹⁵ Ley N° 28611.

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

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

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

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

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

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

8. Asimismo, mediante el artículo 3° de la resolución mencionada, la DFAI ordenó el cumplimiento de la medida correctiva que se detalla, a continuación, en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
CNPC no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en un área de aproximadamente 56 m ² , ubicada a 74 metros al noreste del Pozo 11376 del Yacimiento Carrizo del Lote X, debido al derrame ocurrido el 6 de julio de 2016.	CNPC deberá acreditar la ejecución de las siguientes medidas de prevención: (i) la contención del hidrocarburo remanente presente en la tubería de las líneas de flujo del Pozo 11376 (uso e instalación de bandejas, tinas y/o contenedores antiderrames), antes del reemplazo de las tuberías; y/o (ii) la impermeabilización, aislamiento del suelo donde se realizan las actividades de contención de hidrocarburos e intervención de la tubería dañada (uso de geomembranas y mantas impermeables, a fin de evitar los impactos negativos al componente suelo)	En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que incluya como mínimo lo siguiente: i) Descripción de las acciones de contención del hidrocarburo remanente en la tubería de la línea de flujo del Pozo 11376. ii) Detalle de las actividades de impermeabilización y/o aislamiento del suelo donde se realizan las actividades de contención de hidrocarburos e intervención de la tubería dañada. iii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades mencionadas.

Fuente: Resolución Directoral N° 731-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

9. El 13 de junio de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 731-2019-OEFA/DFAI¹⁷, argumentando lo siguiente:

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

- El apelante indicó que el motivo para no declarar la subsanación voluntaria no está sustentado en norma ni procedimiento legal alguno, siendo que el motivo para denegar la subsanación se sustenta en la opinión del TFA.
- En esa línea, el recurrente precisó que el funcionario se encuentra sujeto a la Ley y la Constitución, así como determinar que no es aplicable la causal eximente de subsanación, porque el TFA lo señala así, transgrede el principio de tipicidad y carece de sustento legal, pues el sustento de negar el eximente en base a una opinión no se sustenta en la normativa vigente.
- Del mismo modo, CNPC indicó que realizó la subsanación voluntaria del acto con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo

¹⁷ Presentado mediante escrito con registro N° E17-58567 del 13 de junio de 2019 (Folios 103 a 125).

sancionador¹⁸, razón por la cual, al haberse acreditado que las actividades de reparación, restauración y rehabilitación de suelos afectados se realizaron de manera adecuada corresponde la aplicación de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria.

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

Sobre las medidas de prevención implementadas

- e) El administrado indicó, que lo señalado por la DFAI en la resolución apelada, referido a que "corresponde al administrado presentar los medios que acrediten el cumplimiento de la ejecución de medidas de prevención realizadas" no resulta aplicable, toda vez que el evento ocurrió durante el cambio de tubería que se realizó el 6 de julio de 2016, es decir en un evento ya efectuado.
- f) De otro lado, indicó que en el documento denominado "Mantenimiento de líneas de flujo" se detalla la medida de prevención que se describe en la imputación, relacionada a que se deberá colocar material impermeable y una tina antiderrame. En ese contexto, señaló que la medida correctiva carece de aplicación, dado que el efecto nocivo de la supuesta conducta infractora ya no continúa, toda vez que la conducta se presentó cuando se realizó el cambio de la tubería afectada.

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**)¹⁹, se crea el OEFA.

¹⁸ CNPC indicó que el 21 de setiembre de 2018, remitió al OEFA el registro fotográfico mediante el cual acreditó que realizó las actividades de limpieza de las áreas afectadas, quedando pendiente acreditar la rehabilitación del área afectada. Asimismo, indicó que remitió el documento denominado "Cadena de Custodia de Suelos, Sedimentos y Lodos", el cual contiene el monitoreo realizado al área afectada, en el cual se acredita que los parámetros analizados se encuentran dentro de lo establecido en los ECA para Suelos.

¹⁹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

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**)²⁰, 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 involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²¹.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo

materia ambiental que corresponde.

²⁰ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

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

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

²¹ 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.

²² 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.

N° 001-2011-OEFA/CD²³ 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 SINEFA²⁴ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁵, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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)²⁶.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁷, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
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 ambiente²⁸.
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 fundamental²⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.
20. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la

²⁷ 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.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

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

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

³⁰ 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.

³¹ 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.

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 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 inciertos³².
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 interpuesto por el administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³³ (**TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³³ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

TUO de la LPAG.

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Sí correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC por no adoptar las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en un área de aproximadamente 56 m², ubicada a 74 metros al noreste del Pozo 11376 del Yacimiento Carrizo del Lote X, debido al derrame ocurrido el 6 de julio de 2016.
- (ii) Si la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución ha sido debidamente dictada por la Autoridad Decisora.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VII.1 Sí correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC por no adoptar las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en un área de aproximadamente 56 m², ubicada a 74 metros al noreste del Pozo 11376 del Yacimiento Carrizo del Lote X, debido al derrame ocurrido el 6 de julio de 2016

25. Los argumentos del administrado en torno a la determinación de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora del Cuadro N° 1 de la presente resolución, versan en torno a:
- a) Las medidas de prevención implementadas.
 - b) Aplicación de la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria.

26. En ese sentido, se analizarán los referidos argumentos a efectos de verificar si la resolución apelada, se ajusta a derecho.

Sobre las medidas de prevención implementadas.

27. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por el administrado, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula la obligación de los titulares en actividades en hidrocarburos de efectuar las medidas de prevención con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo.
28. 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

vida³⁴. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

Artículo VI.- Del principio de prevención

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

29. 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)³⁵ 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 generado³⁶.
30. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

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

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

³⁵ 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.

³⁶ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto “impacto ambiental negativo” será analizado en considerandos posteriores.

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

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

31. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).
32. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, se señala lo siguiente:

Artículo 3°.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

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

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

(Énfasis agregado)

33. A partir de las disposiciones antes citadas, este Colegiado advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.

34. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención (de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto) y mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos) según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo³⁷.

Sobre las medidas de prevención implementadas

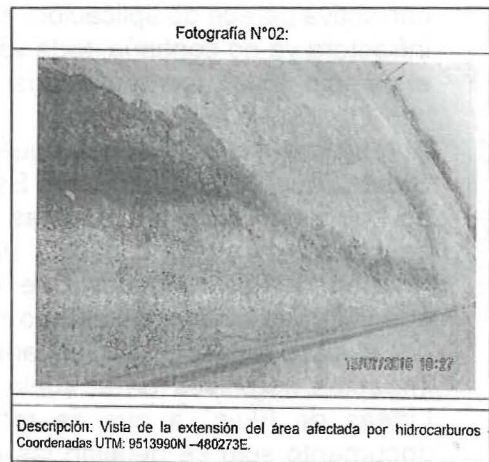
35. Dicho ello, corresponde analizar lo detectado durante la Supervisión Especial 2016, así como los medios probatorios que obran en el expediente, a efecto de verificar si el administrado contaba con alguna medida de prevención.
36. En relación con ello, se debe precisar que, durante la Supervisión Especial 2016 la DS detectó un área afectada con hidrocarburo, como consecuencia de un cambio de tubería de una línea de flujo, lo cual fue consignado en el Acta de Supervisión, como se muestra a continuación:

Nº	HALLAZGOS
1	<p>Durante la presente supervisión se observó un área afectada con hidrocarburo en una extensión de 56 m², ubicado a 74 m al NE del Pozo-11373, en el Yacimiento CARRIZO. Coordenadas UTM: 9514002N -480260E.</p> <p>El derrame y/o fuga de hidrocarburo se habría producido a consecuencia de un cambio de tubería de una Línea de flujo (se observó que la tubería había sido soldada).</p>
<p>Nota: Los hallazgos formulados en la presente Acta son redactados de forma objetiva y se sustentan en registros fotográficos, filmicos y/o en las declaraciones de los representantes del titular y de terceros que han participado en la supervisión, de ser el caso. En caso la supervisión no se ejecute por la obstaculización del administrado, ello deberá consignarse en la presente acta como un hallazgo de conformidad con el artículo 4° de la Resolución N° 042-2013-OEFA/CD.</p>	

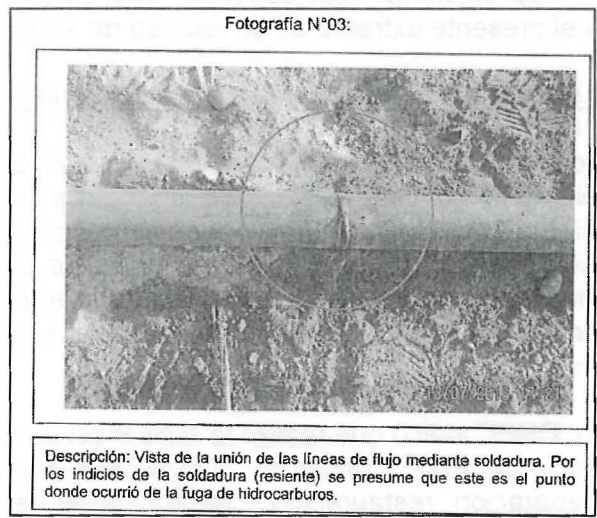
Fuente: Acta de Supervisión

37. Dicho hallazgo fue recogido y analizado por la DS en el Informe de Supervisión, concluyendo que el derrame se produjo debido a que CNPC no adoptó las medidas preventivas en la línea de flujo del Pozo 11376 destinadas a evitar impactos negativos en el suelo natural. El mencionado hallazgo fue complementado con las siguientes fotografías contenidas en el Informe de Supervisión:

³⁷ Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.



Fuente: Informe de Supervisión Directa



Fuente: Informe de Supervisión Directa

38. Por ello, a ello se tiene que, al momento de la Supervisión Especial 2016, la DS evidenció que el administrado no había adoptado las medidas preventivas en la línea de flujo del Pozo 11376 destinadas a evitar impactos negativos en el suelo natural.
39. Ahora bien, en su recurso de apelación CNPC indicó que lo señalado por la DFAI en la resolución apelada, referido a que “corresponde al administrado presentar los medios que acrediten el cumplimiento de la ejecución de medidas de prevención realizadas”, no resulta aplicable, toda vez que el evento ocurrió durante el cambio de tubería que se realizó el 6 de julio de 2016, es decir, en un evento ya efectuado.
40. Asimismo, indicó que en el documento denominado “Mantenimiento de líneas de flujo” se detalla la medida de prevención concerniente a colocar material impermeable y una tina antiderrame. En ese sentido, señaló que la medida

correctiva carece de aplicación, dado que el efecto nocivo de la supuesta conducta infractora ya no continúa, toda vez que la conducta se presentó cuando se realizó el cambio de la tubería afectada.

41. Al respecto, se debe señalar que, conforme lo desarrollado en los considerandos *Supra*, durante la Supervisión Especial 2016 la DS constató que el administrado no había adoptado las medidas preventivas en la línea de flujo del Pozo 11376 destinadas a evitar impactos negativos en el suelo natural. Asimismo, 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, en el caso en concreto, la adopción de medidas de prevención para evitar impactos negativos en el suelo acordes con el documento "Mantenimiento de Líneas de Flujo" a que se refiere el administrado, toda vez que, en dicho documento solo se detallan las medidas a ejecutar y no su implementación; de forma que, la sola existencia del derrame, denota que el administrado no adoptó medida preventiva alguna que evitara el impacto negativo verificado durante la supervisión. Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

42. Respecto a este punto, el apelante indicó que el motivo para no declarar la subsanación voluntaria no está sustentado en norma ni procedimiento legal alguno. En esa línea, precisó que el funcionario se encuentra sujeto a la Ley y la Constitución, así como determinar que no es aplicable la causal eximente de subsanación, porque el TFA lo señala así, transgrede el principio de tipicidad y carece de sustento legal, pues el sustento de negar el eximente en base a una opinión no se sustenta en la normativa vigente.
43. Del mismo modo, CNPC indicó que realizó la subsanación voluntaria del acto con anterioridad al inicio del PAS³⁸, razón por la cual, al haberse acreditado que las actividades de reparación, restauración y rehabilitación de suelos afectados se realizaron de manera adecuada corresponde la aplicación de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria.
44. Asimismo, agregó que el OEFA no puede imponer condiciones menos favorables a las establecidas en el TUO de la LPAG, pues esta norma con rango legal precisa claramente que los principios de la potestad sancionadora, la estructura y las garantías mínimas reconocidas a los administrados no pueden ser modificadas, por lo que las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales tienen que respetarlas por jerarquía normativa.
45. Sobre este punto, corresponde indicar que el análisis de la causal eximente de

³⁸ CNPC indicó que el 21 de setiembre de 2018, remitió al OEFA el registro fotográfico mediante el cual acreditó que realizó las actividades de limpieza de las áreas afectadas, quedando pendiente acreditar la rehabilitación del área afectada. Asimismo, indicó que remitió el documento denominado "Cadena de Custodia de Suelos, Sedimentos y Lodos", el cual contiene el monitoreo realizado al área afectada, en el cual se acredita que los parámetros analizados se encuentran dentro de lo establecido en los ECA para Suelos.

responsabilidad referida a la subsanación voluntaria, debe considerar que la subsanación de la conducta, esto es, el cese de la misma y la remediación de efectos, se produzca de manera previa al inicio del PAS y con carácter voluntario.

46. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG³⁹, se establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
47. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal⁴⁰ en reiterados pronunciamientos, corresponde indicar que, a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Que se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
 - ii) Que se produzca de manera voluntaria.
 - iii) Que se acredite la subsanación de la conducta infractora⁴¹.
48. Ahora bien, para verificar que se configura la eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha así como desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁴², no son susceptibles de ser subsanadas.
49. Así, en el caso concreto, se debe tener presente que la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la adopción de las medidas de prevención para

39

TUO de la LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

40

Entre ellas, las Resoluciones N° 274-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, 024-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 014-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 013-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, entre otros.

41

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

42

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

evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos.

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

51. En esa línea, se advierte en el presente caso y tal como lo ha señalado este Tribunal en reiteradas oportunidades⁴³, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente —suelos impregnados de hidrocarburos—.

52. En ese sentido, a criterio de este órgano Colegiado, las acciones realizadas por el administrado de manera posterior a los hechos generadores del impacto negativo, no subsanan la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; ello, en atención a la existencia de impactos negativos al ambiente, como los precisados en el párrafo previo, debido a la falta de adopción de medidas de prevención, pues debe tenerse en consideración que las medidas de prevención deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.

53. Ahora bien, esta Sala estima pertinente en precisar que, contrariamente a lo señalado por el administrado, el criterio asumido por este Tribunal relacionado a que las medidas de prevención no puedan ser objeto de subsanación voluntaria, no vulnera el principio de tipicidad ni carece de falta de sustento legal, toda vez que dicho criterio configura un antecedente administrativo, al haber sido establecido y reiterado en anteriores pronunciamientos por este Tribunal⁴⁴, ello de conformidad con el principio de predictibilidad regulado en el numeral 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁵ por el cual se obliga que las actuaciones

⁴³ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

⁴⁴ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 214-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de abril de 2019, Resolución N° 184-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de abril de 2019, Resolución N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

⁴⁵ TUO de la LPAG

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

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

57. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁴⁶.

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

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

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

⁴⁶ **Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 22° . - Medidas correctivas

- 22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
 - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
 - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
 - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

58. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)⁴⁷ del numeral 22.2 del mencionado precepto, se dispone, además, que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
59. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. En ese sentido, corresponderá también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁴⁸; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.
60. Por otro lado, cabe indicar que, el 12 de julio de 2014, fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (**Ley N° 30230**), la cual establece en su artículo 19⁴⁹ 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.
61. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos

⁴⁷ **Artículo 22.- Medidas correctivas**

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

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

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

⁴⁸ Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos, como por ejemplo, mediante Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.

⁴⁹ **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 (...)

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.

62. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 731-2019-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medida correctiva la obligación señalada en Cuadro N° 2 de la presente resolución.
63. Sobre el particular, esta Sala considera oportuno indicar que la primera instancia ordenó la medida correctiva, en función a que, de la revisión de la documentación que obra en el expediente, no acreditó que realizó las medidas de prevención necesarias asociadas a las actividades que el administrado debió realizar antes del cambio de la tubería de la línea de flujo del Pozo 11376 del yacimiento Carrizo del Lote X⁵⁰.
64. Ahora bien, resulta oportuno precisar que la obligación comprendida en el Cuadro N° 2 de la presente resolución se encuentran referidas a la acreditación de la adopción de medidas de prevención, a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad en el Lote X.
65. Con ello en cuenta, se debe indicar que la referida obligación descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, no esta orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; toda vez, que a juicio de esta Sala la obligación comprendida para la referida medida correctiva tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente (esto es, la adopción de medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad); lo cual se direcciona a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación infringida y detectada durante la Supervisión Regular 2016.
66. Sin perjuicio de lo señalado, es menester precisar que, tal como lo ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁵¹, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación (y, en ese sentido, tampoco de corrección), toda vez que no se puede revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de

⁵⁰ Asimismo, la DFAI mediante la Resolución Directoral N° 731-2019-OEFA/DFAI indicó lo siguiente:

101. La medida correctiva tiene como finalidad acreditar que el administrado adoptó medidas de prevención antes del cambio de tubería de la línea del Pozo 11376, a fin de evitar que futuras (sic) los posibles derrames de hidrocarburos impacten negativamente a la flora y fauna del suelo por donde pasa la referida línea dentro del Lote X.

⁵¹ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 160-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de marzo de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, Resolución N° 174-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de marzo de 2019, entre otras.

hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente⁵².

67. En consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁵³, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una interpretación distinta del derecho contenido en un acto, corresponde revocar la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
68. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente PAS, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 371-2019-OEFA/DFAI del 23 de mayo de 2019, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

⁵² Cabe resaltar que, de la verificación de los medios probatorios que obran en el expediente se puede colegir que los efectos nocivos de la conducta infractora han sido corregidos, dado que el administrado:

- Acreditó la limpieza del área donde ocurrió el derrame, el 14 de julio de 2017 retirando el suelo impregnado con hidrocarburo hasta una profundidad de 22,4 cm y de forma posterior realizó la nivelación del área afectada con suelo limpio; y,
- Realizó la toma de muestra de suelo el 11 de setiembre de 2018 a una profundidad mayor a 22,4 cm (60 cm), asimismo, en forma posterior presentó el informe de ensayo que acredita que la muestra colectada cumple con lo establecido en los ECA para Suelo.

⁵³ **TUO de la LPAG.**
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

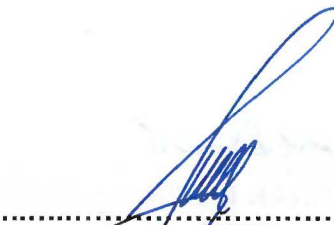
6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

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

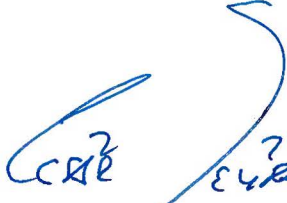
SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 371-2019-OEFA/DFAI del 23 de mayo de 2019, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

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


Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
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



.....
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**