



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

RESOLUCIÓN N° 360-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 646-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S. A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 709-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI del 17 de mayo de 2019, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por la comisión de las conductas infractoras N°s 2 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI del 17 de mayo de 2019, a través de la cual se ordenó a Graña y Montero Petrolera S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución en los siguientes extremos:

- i) **Acreditar la limpieza de suelo contaminado del área ubicada en el Pozo 5706.**
- ii) **Acreditar la disposición final de los suelos contaminados producto de la limpieza de las áreas de los pozos 4874 y 4129, del pozo 5706, los pozos 12209, 5662 y 4840.**
- iii) **Acreditar la remediación de las áreas de los suelos afectados con hidrocarburos en los pozos 2141, 4874, 4029, 4129, 3726, 5706, 12209, 5662 y 4840, y el suelo ubicado, aproximadamente, al pie de la Batería 210 materia de análisis.**

Finalmente, se revoca la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI del 17 de mayo de 2019, a través de la cual se ordenó a Graña y Montero Petrolera S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, en el extremo referido a la obligación de acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención respecto de los equipos e instalaciones de los pozos 2141, 4874, 4029, 4129, 372, 5706, 12209, 5662 y 4840.

Lima, 31 de julio de 2019

[Firma]

I. ANTECEDENTES

1. Graña y Montero Petrolera S.A.¹ (en adelante, **GMP**) es una empresa que realiza la actividad de explotación de hidrocarburos en el Lote I, ubicado en el distrito de La Brea y Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura.
2. El Lote I cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:
 - (i) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, aprobado por el Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) mediante Resolución Directoral N° 107-96-EM/DGH del 28 de marzo de 1996 (en adelante, **PAMA**).
 - (ii) Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Nueva Batería 16 Lote I- Piura, aprobado por el Minem mediante Resolución Directoral N° 125-2002-EM/DGAA del 24 de abril de 2002 (en adelante, **EIA NB16**).
 - (iii) Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de perforación de 121 pozos de desarrollo en el Lote I, aprobado por el Minem mediante Resolución Directoral N° 013-2013-MEM/AE del 14 de enero de 2009 (en adelante, **EIA Proyecto de Perforación**).
3. Del 10 al 17 de agosto de 2015, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular**) a las instalaciones del Lote I, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales a cargo de GMP, conforme se desprende del Acta de Supervisión s/n², el Informe de Supervisión Directa N° 2275-2016-OEFA/DS-HID³ del 23 de mayo de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 3497-2016-OEFA/DS⁴ del 30 de noviembre de 2016 (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base de los referidos informes, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1331-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁵ del 30 de abril de 2018 (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) inició un procedimiento administrativo sancionador contra GMP⁶.

¹ Registro Único del Contribuyente N° 20100153832.

² Documento del Informe de Supervisión Directa N° 2275-2016-OEFA/DS-HID, pp. 52 al 77, contenido en el disco compacto que obra a folio 27.

³ Documento contenido en disco compacto que obra a folio 27.

⁴ Folios 1 al 26.

⁵ Folios 28 al 33. Acto debidamente notificado al administrado el 18 de mayo de 2018 (folio 34).

⁶ Contra la referida Resolución Subdirectoral, GMP no formuló descargo alguno.

5. El Informe Final de Instrucción N° 2061-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁷ del 30 de noviembre de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción I**), respecto del cual el administrado presentó sus descargos el 4 de febrero de 2019⁸.
6. Mediante Resolución Subdirectoral N° 126-2019-OEFA/DFAI/SFEM⁹ del 18 de febrero de 2019 (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**), la SFEM resolvió variar la imputación de cargos efectuada a través de la Resolución Subdirectoral I¹⁰ (concretamente las conductas infractoras N°s 1, 2, 4 y 5).
7. Asimismo, a través de la Resolución Subdirectoral N° 127-2018-OEFA/DFAI/SFEM¹¹ del 18 de febrero de 2019 (en adelante, **Resolución Subdirectoral III**), la referida autoridad resolvió ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, estableciendo como nuevo término de este el 18 de mayo de 2019.
8. El 24 de abril de 2019, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 347-2019-OEFA/DFAI/SFEM¹² (en adelante, **Informe Final de Instrucción II**), otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles, frente al cual GMP no formuló descargo alguno.
9. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI¹³, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de GMP¹⁴ por la comisión de las conductas infractoras

⁷ Folios 35 al 48. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 27 de diciembre de 2018.

⁸ Mediante escrito con registro N° 015040, el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (folios 53 al 81).

⁹ Folios 82 al 93. Acto notificado al administrado el 18 de febrero de 2019 (folio 94).

¹⁰ Contra la referida Resolución Subdirectoral, el administrado formuló descargos mediante escrito N° 28589 el 25 de marzo de 2019 (folios 98 al 130).

¹¹ Folios 95 al 96. Acto notificado al administrado el 18 de febrero de 2019 (folio 97).

¹² Folios 131 al 155. Acto notificado al administrado el 24 de abril de 2019 (folios 157).

¹³ Folios 161 al 187. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 17 de mayo de 2019 (folios 188).

¹⁴ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de GMP, se realizó en virtud a la siguiente normativa:

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. (...)

que se detallan a continuación¹⁵:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	GMP no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar	Artículo 3 ^o ¹⁶ del Reglamento para la Protección Ambiental en las	Numeral 3.3 del rubro 3 de la Tipificación y Escala de

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.

15

Sobre el particular, se debe precisar que la Autoridad Decisora resolvió archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el administrado en los siguientes extremos:

N°	Conductas infractoras archivadas
1	GMP no cumplió lo establecido en su PAMA, toda vez que no cumplió con realizar el sellado de los pozos, a fin de evitar la fuga de gas en los siguientes puntos: <ul style="list-style-type: none">• Batería 201: Forros del Pozo 3616 (SUAB), válvula del Pozo 5706 (SUAB), copa del Pozo 5709 (PUG).• Batería 17: válvula lateral del Pozo 5738 (SUAB).• Batería 16: Válvula de tubos del Pozo 5277.• Batería 211: Forros del Pozo 3858 (SUAB), válvula de tubos del Pozo 5208 (SUAB).
2	GMP no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos en el ambiente, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos, entre otros, en los siguientes puntos: <ul style="list-style-type: none">• Batería 20: Contorno de la cabeza del Pozo 5273 (SUAB), contorno de la cabeza del Pozo 5127 (SUAB).• Batería 211: Contorno de la cabeza del Pozo 3991 (SUAB), contorno de la cabeza del Pozo 744 (SUAB).• Batería 210: Lado de la cantina del Pozo 17109.• Batería 201: Contorno de la cabeza del Pozo 3616 (PUG).
3	GMP no implementó un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames de hidrocarburos, toda vez que solo cuenta con una cantina (contención) con geomembrana respecto a los pozos 5023, 6769, 762, 744, 5193, 5208, 4367, 3983, 4885, 6002, 3972, 5759, 6321, 4244, 12283, 3908 y 5051 y SUAB 4728 del Lote I.
4	GMP no realizó el monitoreo de emisiones gaseosas, con una frecuencia semestral, durante el segundo semestre del 2015, incumpliendo lo establecido en su PAMA de acuerdo al siguiente detalle: Segundo semestre del 2015, en la Batería 80 y en las Estaciones 16 y 125.

Fuente: Resolución Directoral N° 0709-2019-OEFA/DFAI

16

Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM

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. (...) 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

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	<p>impactos negativos en el ambiente, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos, entre otros, en los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Batería 210: <ol style="list-style-type: none"> 5. Plataforma del Pozo 2141. 7. lado de la cantina del Pozo 4874. 8. Alrededor de la cabeza del Pozo 4029 (SUAB). 9. Contorno de la cabeza del Pozo 4129 (PUE). 10. Suelos ubicados en un área de 559.39m² (aproximadamente) al pie de la Batería 210. 	<p>Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611¹⁷, Ley General del Ambiente (LGA).</p>	<p>Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (RCD N° 028-2003-OS/CD)¹⁸.</p>

aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

17

LGA

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

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

18

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Tipificación de Infracciones	Base Legal	Sanción	Otras Sanciones
3. Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3.3. Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente	<p>Art. 38°, 46 numeral 2, 192 numeral 13 inciso e y 207° inciso d del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM Hasta 10,000 UIT. CE, CI, ITV, RIE, STA, Art. 40° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM SDA, CB</p> <p>Art. 68° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM.</p> <p>Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM Arts. 58°, 59° y 60° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM.</p> <p>Arts. 3°, 40°, 41°it b), 47° y 66° inciso f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM</p>	Hasta 10,000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	<ul style="list-style-type: none"> • Batería 201: <ol style="list-style-type: none"> 11. Cantina del Pozo 3726. 13. Debajo de la geomembrana de la cantina del Pozo 5706 (SUAB). • Batería 17: <ol style="list-style-type: none"> 14. Al lado de la cabeza del Pozo 12209 (SUAB). 15. Al extremo de la plataforma del Pozo 5662 (PUG). 16. Al lado de la cabeza del Pozo 4840 (PUG). 		
4	GMP no realizó el monitoreo de emisiones gaseosas, con una frecuencia semestral, durante el primer semestre del 2015, incumpliendo lo establecido en su PAMA, en la Batería 80 y en las Estaciones 16 y 125.	Artículo 8° del ¹⁹ RPAAH, en concordancia con el artículo 24° de la ²⁰ LGA, el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM ²¹ (RLSEIA) y el artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del	Numeral 2.1 del Rubro 2 del Cuadro anexo a la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N°

¹⁹ Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el reglamento de protección en las actividades de hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 8.- Requerimiento de Estudio Ambiental

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida esta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

²⁰ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

²¹ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009

Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental ²² (LSEIA).	049-2013-OEFA/CD ²³ (Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD).
5	GMP no realizó el monitoreo de calidad de aire, con una frecuencia trimestral, a barlovento y sotavento, respecto a los parámetros PM10, PM2.5, CO, H2S, SO2, NO2, O3, Pb, Benceno, Hidrocarburos Totales; durante el periodo de perforación de los pozos N° 17127 y 17124 del Lote I (primer trimestre del 2015), incumpliendo lo establecido en su EIA-sd.	Artículo 8° del RPAAH, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 29° del Reglamento de la LSEIA y el artículo 15° de la LSEIA.	Numeral 2.1 del Rubro 2 del Cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

10. Asimismo, en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó a GMP el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

²² Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

- 15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.
- 15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

²³ Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipificación de infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2. DESARROLLO ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la LGA, Artículo 15° de la LSEIA, Artículo 29° del RLSEIA.	GRAVE	De 5 a 500 UIT

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
2	<p>GMP no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos en el ambiente, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Batería 210 5. Plataforma del Pozo 2141 7. Lado de la cantina del Pozo 4874 8. Alrededor de la cabeza del Pozo 4029 (SUAB) 9. Contorno de la cabeza del Pozo 4129 (PUE) 10. Suelos ubicados en un área de 559.39 m², aproximadamente, al pie de la Batería 210. • Batería 201 11. Cantina del Pozo 3726 13. Debajo de la geomembrana de la cantina del Pozo 5706 (SUAB) • Batería 17 14. Al lado de la cabeza del Pozo 12209 (SUAB) 15. Al extremo de la plataforma del Pozo 5662 (PUG) 16. Al lado de la cabeza del Pozo 4840 (PUG) 	<p>Acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención detalladas en el Cuadro N° 1 de la resolución apelada en los equipos e instalaciones de los pozos 2141, 4874, 4029, 4129, 3726, 5706, 12209, 5662 y 4840.</p>	<p>En un plazo no mayor a cincuenta (50) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.</p>	<p>Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informe técnico donde se detalle las medidas de prevención implementadas, la limpieza del área del pozo 5706, disposición final de suelos contaminados de los pozos 4874 y 4129, del pozo 5706, los pozos 12209, 5662 y 4840, para lo cual se deberá adjuntar registro fotográfico debidamente fechado identificado con Coordenadas UTM WGS84 y toda documentación que evidencie el cumplimiento de las medidas correctivas. - Informe de laboratorio donde se encuentren los resultados de muestreo de suelo realizado por un laboratorio acreditado por la autoridad competente en los puntos materia de análisis, adjuntando Informes de Ensayo, cadena custodia y registro fotográfico debidamente fechado identificadas con Coordenadas UTM WGS84.
		<p>Acreditar la limpieza de suelo contaminado del área ubicada en el Pozo 5706.</p>	<p>En un plazo no mayor a quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.</p>	
		<p>Acreditar la disposición final de los suelos contaminados producto de la limpieza de las áreas de los Pozos 4874 y 4129, del pozo 5706, los pozos 12209, 5662 y 4840.</p>	<p>En un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.</p>	
		<p>Acreditar la remediación de las áreas de los suelos afectados con hidrocarburos en los pozos 2141, 4874, 4029, 4129, 3726, 5706, 12209, 5662 y 4840, y el suelo ubicado aproximadamente, al pie de la Batería 210 materia de análisis.</p>	<p>En un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificado la resolución apelada.</p>	


Fuente: Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

11. El 7 de junio de 2019, GMP interpuso recurso de apelación²⁴ contra la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI, sustentándose en los siguientes fundamentos:

Con relación a la conducta infractora N° 2

- a) Sobre el particular señaló que el hecho detectado durante las acciones de supervisión fue debidamente subsanado, debido a que cumplió con retirar el suelo impregnado con hidrocarburos, para lo cual realizó acciones de limpieza de los mismos, tal como fue señalado en el numeral 40 del ITA.
- b) En ese sentido, precisó que, mediante Carta N° 033/2016 del 19 de enero de 2016, comunicó al OEFA la subsanación del hallazgo correspondiente a las restantes locaciones detalladas en la presente imputación, efectuando el retiro, almacenamiento y disposición final del suelo impacto (circunstancia señalada por la Autoridad Supervisora en el numeral 41 del ITA).
- c) Aunado a ello, precisó que la subsanación del hallazgo se realizó mucho antes del inicio del presente procedimiento sancionador, puesto que, en el numeral 42 del referido informe técnico, la DS da por subsanado el hallazgo al indicar lo siguiente:
- Asimismo, GMP adjuntó los manifiestos de disposición respectivos de cuya evaluación, la supervisora concluye que, el 27 de agosto de 2015 GMP entregó para su tratamiento 35.0, 35.0, 35.0 y 105 TM de tierra con hidrocarburos a la empresa ARPE E.I.R.L., en tal sentido da por subsanado el hallazgo.*
- d) Por consiguiente, aseveró que el OEFA debió considerar la subsanación voluntaria regulada en el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**) y, en consecuencia, archivar el presente procedimiento sancionador; ello, en la medida en la que se acreditó antes del inicio del presente procedimiento haber cumplido con subsanar voluntariamente el hallazgo detectado por la DS durante la Supervisión Regular.
- e) En esa línea argumentativa, indicó que realizó el Monitoreo Confirmatorio de Suelos en las 16 locaciones indicadas en la presente imputación y aclaró que, para el caso de los suelos ubicados en un área de 559.39 m² aproximadamente al pie de la Batería 210, se tomaron dos muestras de acuerdo con las ubicaciones indicadas por el OEFA; siendo que, como resultado de las acciones de monitoreo, se muestra que los parámetros evaluados de los puntos se encuentran debajo de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelos (**ECA Suelos**), aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM.

²⁴ Presentado mediante escrito con registro N° 57285 (folios 189 al 203).


- 
- f) De otro lado, refirió que el OEFA debe tener en cuenta la finalidad del derecho ambiental, de forma que —al imponer sanciones o se establezca la responsabilidad ambiental— se debe pasar previamente por un filtro ambiental; de forma que, solo en el caso de que la acción u omisión de una persona hubiera ocasionado un daño al ambiente o generado una situación de riesgo, se puede salir del ámbito de aplicación del Derecho Ambiental.
- g) Argumento que guarda relación, indicó, con el hecho de que el inicio del presente procedimiento hace referencia a la falta de adopción de medidas de prevención por parte de GMP para evitar impactos negativos, sin embargo, se deberá considerar si —efectivamente— hubo daño al medio ambiente; lo cual no pudo ser probado, toda vez que no se ha vulnerado el bien jurídico protegido por el derecho ambiental.
- h) Así, sostuvo dicha posición al asegurar que el suelo presuntamente impregnado con hidrocarburo fue retirado inmediatamente con posterioridad a la Supervisión Regular, sin que se hubiera acreditado por parte del OEFA la superación de los ECA Suelos.

Con relación a la conducta infractora N° 4

- i) Respecto de este extremo, aclaró que la Estación 16, a la que se refiere el PAMA, se trataba de una estación de Bombeo N° 16 y no a la actual Estación de compresión 16; de forma que, esta última no existe (para ello detalló tanto las fotografías N°s 51 y 52 como el ítem N° 6 contenidas en su PAMA).
- j) Asimismo, manifestó que la Batería 80, Estación 16 y la Estación 125 son instalaciones inexistentes en la actualidad (inclusive en los periodos observados), razón por la cual no se justifica realizar el monitoreo de emisiones gaseosas.



Con relación a la medida correctiva dictada

- k) Sobre este punto, aseveró que correspondía a la Subdirección hacer una evaluación exhaustiva para verificar si, en el caso particular de GMP, se presentaba el aspecto habilitante para el dictado de la medida correctiva referido a la continuación de los efectos nocivos, situación que no ocurrió.
- l) Al respecto, argumentó que, durante el desarrollo de las acciones de Supervisión Regular, se demostró la subsanación del hallazgo correspondiente a los pozos 17109, 4874, 4129 y 3616, efectuando las acciones de los suelos impregnados con hidrocarburos, tal y como consta en la Carta GMP N° 033/2016.
- m) En función a ello, solicitó se dé por no dictada la medida correctiva al no corresponder la misma, debiéndose archivar también dicho extremo.
- 

II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)²⁵, se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁶ (**Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, 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 OEFA²⁷.

²⁵ **Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario (diario oficial *El Peruano*, 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.

²⁶ **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

(...)

- 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.

²⁷ **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.

15. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁸, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁹ al OEFA, y a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁰ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA³¹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³², disponen que el TFA es el órgano encargado de

²⁸ 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 (diario oficial *El Peruano*, 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.

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.

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 (diario oficial *El Peruano*, 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.

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.

Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, (diario oficial *El Peruano*, 21 de diciembre de 2017)

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)³³.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³⁴, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha originado el reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁵.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁶, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

³⁴ El numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 de la Ley General del Ambiente (diario oficial *El Peruano*, 15 de octubre de 2005) sostiene que:

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.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

³⁶ 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.

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁸.

22. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) de reparación frente a daños ya producidos; (ii) de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁹.
24. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación 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 TUO de la LPAG⁴⁰, por lo que es admitido a trámite.

³⁷ Al respecto, el TC, 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.

³⁸ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar las siguientes sentencias: T-760/07 (Corte Constitucional de Colombia) y aquella recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (Tribunal Constitucional).

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

⁴⁰ **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.

V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

26. Cabe resaltar que, GMP apeló la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI, señalando argumentos referidos únicamente a las conductas infractoras N°s 2 y 4 detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como respecto de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma.
27. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto a la declaración de existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 5 —la misma que se encuentra descrita en el mencionado Cuadro N° 1—, este extremo de la resolución venida en grado ha quedado firme, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 222° del TUO de la LPAG⁴¹.

VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

28. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso versan entorno a:
- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de GMP por la comisión de la conducta infractora N° 2.
 - (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de GMP por la comisión de la conducta infractora N° 4.
 - (iii) Determinar si correspondía el dictado de una medida correctiva con relación a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VII.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de GMP por la comisión de la conducta infractora N° 2

29. Con carácter previo al análisis de lo argumentado por GMP a efectos de deslindar su responsabilidad administrativa, resulta pertinente delimitar el alcance de la obligación referida a la adopción de las medidas de prevención que se impone a los titulares de las actividades de hidrocarburos.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

⁴¹ TUO de la LPAG

Artículo 222.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

30. Sobre este punto debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientadas a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁴². 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.

31. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión 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)⁴³ 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.
32. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

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

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin (...).

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

⁴³ Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es "cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población, b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales".

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

De manera adicional, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 4° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, constituye un impacto ambiental el efecto causado por las acciones del hombre o de la naturaleza en el ambiente natural y social, los cuales pueden ser positivos o negativos.

Artículo 74°.- De la responsabilidad general

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

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

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

(Énfasis agregado)

33. De las normas antes mencionadas se desprende, por tanto, 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 también, mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante los riesgos conocidos o daños producidos).
34. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH, se establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

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. (Subrayado agregado)

35. Marco normativo que permite a este Colegiado incidir en que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH, contempla tanto los impactos ambientales negativos que podrían generarse, como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
36. Siendo que, en todo caso, se exige a cada titular ejecutar 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 negativo⁴⁴.

Sobre los hechos detectados en la Supervisión Regular

37. No obstante, durante las acciones de supervisión, la autoridad encargada de la fiscalización evidenció la existencia de presuntos incumplimientos por parte de GMP; hallazgos que, en esa línea, fueron consignados en el Informe de Supervisión, conforme a lo señalado en el Acta de Supervisión:

Panel Fotográfico Bateria 210

INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
5	Bateria 210	Plataforma del Pozo 2141  <p>Foto N° 17: Área de aproximadamente 12.56 m² de suelos contaminados en la plataforma del Pozo N° - Coordenadas UTM WGS 84 Este: 0468862, Norte: 9489775</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

⁴⁴ 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, entre otras.

[Handwritten signature]

INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
7	Batería 210	Lado de la cantina del Pozo 4874
		
		<p>Foto N° 19: Área de aproximadamente 3m² de suelos con hidrocarburos en un lado de la cantina del Pozo N° 4874 - Coordenadas UTM WGS 84 Este: 0469630, Norte: 9489675.</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA


[Handwritten signature]

INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
8	Batería 210	Alrededor de la cabeza del Pozo 4029 (PUE)
		
		<p>Foto N° 20: Área de aproximadamente 30.081 m² de suelos con hidrocarburos alrededor de la cabeza del Pozo SUAB N° 4029 - Coordenadas UTM WGS 84 Este: 0469497, Norte: 9489941.</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
9	Batería 210	<p>Contorno de la cabeza del Pozo 4129 (PUE)</p>  <p>Foto N° 21: Área de aproximadamente 267.122 m² de suelos con hidrocarburos en el contorno de la cabeza del Pozo PUE N° 4129 - Coordenadas UTM WGS 84 Este: 0469994, Norte: 9490357.</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA


INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
10	Batería 210	<p>Suelos ubicados en un área de 559.39 m², aproximadamente, al pie de la Batería 210.</p> <p>Video y Muestreo de suelo</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

Panel Fotográfico Batería 201


INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
11	Batería 201	<p>Cantina del Pozo 3726</p>  <p>Foto N° 22: Fuga de hidrocarburos por rajadura de 2 cm en casing a 20 cm de la válvula de forros; por válvula de tubos y por la válvula de forros del Pozo N° 3726 -Coordenadas UTM WGS 84 Este: 0472231, Norte: 9491014.</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
13	Batería 201	<p>Debajo de la geomembrana de la cantina del Pozo 5706 (SUAB)</p>  <p>Foto N° 31: Fuga de gas por la válvula del Pozo SUAB N° 5706; así como, suelos impactados con hidrocarburos debajo de la geomembrana de la cantina de dicho pozo - Coordenadas UTM</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

Panel Fotográfico Batería 17

INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
14	Batería 17	<p>Al lado de la cabeza del Pozo 12209 (SUAB)</p>  <p>Foto N° 24: Área de cerca de 2 m² de suelos con hidrocarburos, al lado de la cabeza del Pozo SUAB N° 12209 - Coordenadas UTM WGS 84 Este: 0476449, Norte: 9489427</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
14	Batería 17	<p>Al extremo de la plataforma del Pozo 5662 (PUG)</p>  <p>Foto N° 25: En un extremo de la plataforma del Pozo PUG N° 5662 se detectó un área de aproximadamente 119.50 m² de suelos con hidrocarburos.</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

INSTALACIÓN		MEDIO PROBATORIO
16	Batería 17	<p>Al lado de la cabeza del Pozo 4840 (PUG)</p>  <p>Foto N° 26: Al lado de la cabeza del Pozo PUG N° 4840 se detectó un área de aproximadamente 2 m² de suelos con hidrocarburos - Coordenadas UTM WGS 84 Este: 0475139, Norte: 9491190.</p>

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

38. En función a ello, la DS —a través del ITA— consideró que GMP no habría adoptado las medidas de prevención correspondientes, a efectos de prevenir impactos negativos en las áreas cercanas a los pozos señalados en el considerando *supra*.
39. Siendo que, finalmente, tras la valoración de los medios probatorios recabados durante las acciones de supervisión y analizados los presentados por el administrado, la DFAI resolvió declarar la responsabilidad administrativa de GMP, por el hecho de no haber adoptado las medidas de prevención; lo cual supuso el incumplimiento de lo establecido en el artículo 3° del RPAAH y configuró la infracción prevista en el numeral 3.3 del rubro N° 3 de la RCD N° 028-2003-OS/CD.

De lo argumentado por GMP

Respecto de la subsanación voluntaria

40. A efectos de sustentar su falta de responsabilidad administrativa respecto de la conducta infractora materia de análisis, GMP señaló que, si bien se detectó suelo impregnado con hidrocarburos, ello fue subsanado con el retiro del mismo y la limpieza posterior, tal como fue precisado por la DS a través del ITA.
41. En razón a ello, refirió que el OEFA debió considerar aplicar la eximente de responsabilidad administrativa de la subsanación voluntaria —contemplada en el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG— lo que acarrearía el archivo del procedimiento sancionador seguido en su contra.
42. Sobre la base de dicha argumentación, esta Sala considera necesario efectuar ciertas precisiones respecto a su aplicabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el OEFA; para lo cual, deviene oportuno partir del marco normativo sobre el cual se erige aquella.
43. Así, en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG⁴⁵, se recoge —entre otras— la institución jurídica de la subsanación voluntaria como causal eximente de responsabilidad; siendo dotada por el ordenamiento jurídico nacional, con las siguientes características:

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

⁴⁵ 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 253.

notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255. (Subrayado agregado)

44. Del mencionado precepto normativo, y conforme ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁴⁶, se advierte que, para la configuración de la mencionada eximente de responsabilidad administrativa, han de concurrir las siguientes condiciones:
- (i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
 - (ii) Se produzca de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
 - (iii) Se subsane la conducta infractora por parte del administrado⁴⁷.
45. Ahora bien, llegados a este punto y dadas las particularidades que revisten las obligaciones ambientales cuyo incumplimiento se analiza en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el OEFA, es oportuno precisar que, con carácter primigenio a evaluar la concurrencia de los requisitos configuradores de la mencionada eximente, se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado; ello, a partir de la conducta propiamente dicha y desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este Colegiado en anteriores pronunciamientos⁴⁸, existen infracciones que, debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa, no son susceptibles de ser subsanadas.
46. En función a ello, se debe tener en cuenta que el hecho infractor que pretende ser subsanado por el administrado hace referencia expresa a la adopción de medidas de prevención a efectos de evitar impactos al ambiente. Sin embargo, se debe considerar que la naturaleza de las medidas de prevención imposibilita la aplicabilidad de la subsanación voluntaria, 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 el administrado debe adoptar de manera coherente y previa para evitar que se produzca un daño; ello, conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA⁴⁹.

⁴⁶ Ver las Resoluciones N° 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, entre otras.

⁴⁷ Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia (Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47) sostiene 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" (...).

⁴⁸ 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, entre otros.

⁴⁹ LGA

47. De forma que, tal como lo ha señalado este Tribunal en reiteradas oportunidades⁵⁰, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que los efectos derivados de la infracción en ningún caso podrán ser revertidos al tratarse de acciones que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos preliminarmente al acaecimiento de los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente; que, en el caso en particular, se evidenció por la existencia de suelos impregnados con hidrocarburos en las zonas de los pozos de las baterías N^{os} 210, 201 y 17 del Lote I.
48. En ese sentido, si bien —de la revisión de los documentos que obran en el expediente— se aprecia que el administrado realizó acciones de limpieza, remediación y rehabilitación, a criterio de este órgano Colegiado, las acciones realizadas por parte del administrado no subsanan la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello en atención a la existencia de impactos negativos al ambiente originados precisamente por la falta de adopción de medidas de prevención; lo cual permite concluir, entonces, que aquellas deberán ser ejecutadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto, lo cual no se evidenció en el presente caso.
49. Por ende y en el mismo sentido que lo precisado por la Autoridad Decisora, esta Sala es de la opinión que ningún medio probatorio que pudiera presentar el administrado —incluyendo la presentación de documentación con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador— podrá demostrar la subsanación de la conducta infractora materia de análisis, a efectos de que se le exima de responsabilidad en el marco de lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG; lo cual en nada enerva que los mismos puedan ser revisados a efectos de valorar la pertinencia o no de una medida correctiva.

Respecto del daño potencial

50. Con relación a este extremo, GMP arguyó que, de las dos (2) tomas de muestras obtenidas del suelo ubicado en un área de 559.39 m² aproximadamente al pie de la Batería 210, se obtuvo un resultado que muestra que los parámetros evaluados se encuentran debajo de los ECA Suelos.
51. Partiendo de ello, y en efecto, de la revisión de los medios probatorios recabados por la DS (conforme se señaló en el considerando 37 de la presente resolución - cuadro relativo al punto 10), fue posible obtener la siguiente información:

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.

⁵⁰ 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.

Cuadro N° 2: Ubicación de los puntos de muestreo de suelo

N°	Puntos de monitoreo	Descripción	Coordenadas UTM WGS84 Zona (17M)	
			Este	Norte
1	86,6,ESP-1	Toma de muestra de suelo, en la zona inferior del talud de la Batería N° 201 cercano a la entrada, en una profundidad de 30 cm.	472595	9490466
2	86,6,ESP-4	Toma de muestra de suelo, en la quebrada seca cercana a la Poza de Evaporación perteneciente a la Batería N° 210, en una profundidad de 20 cm.	469814	9490792

Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

Fuente: Acta de Supervisión⁵¹ y cuadro N° 2 del Muestreo Ambiental –Anexo 5 del Informe de Supervisión⁵¹.

Los resultados del muestreo de suelos realizado durante la Supervisión Regular 2015 muestran la presencia de hidrocarburos en los puntos de monitoreo 86,6,ESP-1 y 86,6,ESP-4, advirtiéndose la excedencia de los ECA para Suelo – uso industrial, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM (en lo sucesivo, **ECA para Suelo**) respecto a los parámetros Fracciones de Hidrocarburos F2 y F3 en el punto de monitoreo 86,6,ESP-4, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Resultados de calidad de suelo

Parámetros	Puntos de muestreo	86,6,ESP-1	86,6,ESP-4	ECA - Suelo Industrial ⁽¹⁾
	Fecha de toma de muestra	11/8/2015	14/08/2015	
F ₂ (C ₁₀ -C ₂₈)	mg/kg MS	3775	9463	5000
	Exceso (%)	-	89.26 %	
F ₃ (C ₂₈ -C ₄₀)	mg/kg MS	2619	10649	6000
	Exceso (%)	-	77.48 %	

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

MS: Masa Seca.

Fuente: Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI

52. Como se puede observar de los datos obtenidos, se constató que —tras la toma de muestras en las áreas impactadas por parte de la DS— no solo existió suelo impregnado de hidrocarburo sino que, como consecuencia, se produjo el exceso de los ECA de uso industrial, en la concentración de Hidrocarburo Totales de Petróleo F₂ (C₁₀-C₂₈) y F₃ (C₂₈-C₄₀) en el punto de muestreo 86,6,ESP-4, los cuales superan el 89.26% y 77.48%, respectivamente; con lo cual queda evidenciado el impacto ambiental en el componente suelo en las instalaciones del Lote I.
53. Llegados a este punto, aun en el supuesto negado en el que no se hubiera superado los ECA, a juicio de este Colegiado, el solo hecho de que en un punto determinado se detecte la presencia de hidrocarburos, evidencia la existencia de un impacto en el componente aledaño a la zona del derrame. Ello, habida cuenta de que el contacto con el hidrocarburo supone una modificación adversa del o los componentes del ambiente sometidos dicho contacto⁵¹, lo cual podría configurarse

⁵¹ Cabe precisar que para efectos de la fiscalización ambiental que desarrolla el OEFA "(...) el bien jurídico protegido abarca la vida y salud de las personas, así como la flora y fauna, cuya existencia está condicionada a la interrelación equilibrada de los componentes abióticos, bióticos y los ecosistemas del ambiente."

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. *Exposición de motivos del Proyecto de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Exploración Minera*, p.3.

Disponible en: <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2015/10/RES-042-2015-OEFA-CD-EXPOSICIONMOTIVOS-EXPLORACION.pdf>

Dicho criterio ha sido recogido en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE y en la Resolución N° 002-2016-OEFA/TFA-SEE.

a través de un daño ambiental potencial⁵².

54. Aquí, debe hacerse hincapié en que la presencia de hidrocarburos en el suelo es susceptible no solo de generar afectación a dicho componente, sino también a los ecosistemas que lo habitan. De esa manera lo describe Miranda y Restrepo⁵³:

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

55. Siendo que, en esa línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera⁵⁴:

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

56. En definitiva, esta presencia de hidrocarburos en el suelo que, en todo caso, es susceptible de generar afectación a dicho componente —así como a la flora y fauna que lo habita— y que fue generada por la no adopción de las medidas de prevención, permiten concluir a esa Sala que el administrado resulta responsable,

⁵² En términos generales —y según lo señalado en el artículo 13° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y el establecimiento de Escala de sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA— se entiende por daño potencial a "la puesta en peligro del bien jurídico protegido. Riesgo o amenaza de daño real. Por su parte, se señala como daño real al "detrimento, pérdida, impacto negativo, perjuicio actual y probado causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas.

⁵³ Miranda, Darío, y Ricardo Restrepo. *Los Derrames de Petróleo en Ecosistemas Tropicales - Impactos, Consecuencias y Prevención. La Experiencia De Colombia*. En *International Oil Spill Conference Proceedings* (Volumen 2005, Issue 1), p. 574.
Disponible en: <<http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>>.

⁵⁴ María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

puesto que estos impactos ambientales tuvieron como origen el desarrollo de sus actividades.

57. Por consiguiente, se debe entender que la atribución de la responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo al no haber adoptado medidas de prevención deviene, en todo caso, a partir de una situación que fue corroborada por las autoridades intervinientes en el presente procedimiento, en estricta observancia del principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁵, conforme se consignó en numeral 37 de la presente resolución. Sin que ello, suponga el alejamiento de lo perseguido por el Derecho Ambiental, que es precisamente, el proteger el bien jurídico ambiente a partir de la verificación del cumplimiento de la normativa aprobada al respecto.
58. Por las razones expuestas, corresponde desestimar los alegatos formulados por GMP en el presente extremo, debiéndose confirmar la determinación de la responsabilidad administrativa del recurrente, por la comisión de la infracción N° 2 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, al no haberse configurado la eximente de responsabilidad aducida.

VII.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de GMP por la comisión de la conducta infractora N° 4

59. En aras de contextualizar el análisis de la presente cuestión controvertida, se ha de tener presente que en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA, se prevé que los estudios ambientales en su calidad de instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas⁵⁶.

55

TUO DE LA LPAG TITULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

56

Ley N° 28611

Artículo 16°. - De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°. - De los tipos de instrumentos

60. Asimismo, en la LSEIA se exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución⁵⁷. Cabe mencionar que, durante el proceso de la certificación ambiental, la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental que tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos generados por la actividad económica.
61. Por su parte, de acuerdo con el artículo 6° de la referida ley, dentro del procedimiento para la certificación ambiental, se debe seguir una serie de etapas, entre las cuales se encuentra la evaluación del instrumento de gestión ambiental presentado por el titular de la actividad, acción que se encuentra a cargo de la autoridad competente⁵⁸.
62. Una vez obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del RLSEIA, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones en ella contenidas, a fin de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el estudio de impacto ambiental⁵⁹.

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°. - Del cumplimiento de los instrumentos.

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

⁵⁷ Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado el 23 de abril de 2001.

Artículo 3°. - Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

⁵⁸ Ley N° 27446


Artículo 6°. - Procedimiento para la certificación ambiental

El procedimiento para la certificación ambiental constará de las etapas siguientes:


1. Presentación de la solicitud;
2. Clasificación de la acción;
3. Evaluación del instrumento de gestión ambiental;
4. Resolución; y,
5. Seguimiento y control.

⁵⁹ Decreto supremo N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 55°. - Resolución aprobatoria

- 
63. En ese sentido, en el artículo 8° del RPAAH se impone a los titulares de las actividades de hidrocarburos la obligación de iniciar, ampliar o modificar sus actividades contando, previamente, con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental y a cumplir los compromisos establecidos en este.
64. Así pues y tal como este Tribunal lo ha señalado en anteriores pronunciamientos⁶⁰, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser ejecutados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
65. Por lo tanto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en el instrumento de gestión ambiental, así como las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionados al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada – en todo caso– a la prevención de impactos negativos al ambiente.

Sobre el compromiso asumido por GMP en el PAMA

- 
66. De conformidad con el PAMA del Lote I, se extrae que el recurrente se comprometió a realizar el monitoreo de emisiones gaseosas —con carácter semestral— entre otras, en la Batería 80 y en las Estaciones N°s 16 y 125; ello, en función al siguiente detalle:

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley. (Énfasis agregado)



⁶⁰ Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.



10.0 PROGRAMA DE MONITOREO DE CONTROL Y VIGILANCIA

10.1 PROCEDIMIENTO DE MUESTREO

El procedimiento para la toma de muestras será:

- **Emissiones gaseosas**

Las emisiones gaseosas serán recolectadas previamente en 7 puntos preseleccionados, con una frecuencia semestral y de acuerdo a procedimientos señalados en los Protocolos de Monitoreo de Aire publicados por el MEM.

- **Cuerpos Receptores**

Aire

De acuerdo al D.S. 046-93-EM, se tomará las muestras aproximadamente a 300 m. de distancia de la fuente de mayor emisión y en la dirección del viento; y a 1,50 m. distancia del suelo.

(continúa en la siguiente página)

10.3 PUNTOS DE MONITOREO

Los puntos de monitoreo de aire son:

- **Cinco (5) Baterías y Dos (2) Estaciones,** que por sus características emiten volúmenes significativos de gas.

En la **Tabla X-1** se anota el número de estaciones y frecuencia de muestreo para gases y agua de producción.

(continúa en la siguiente página)

TABLA X-1

ESTACION Y FRECUENCIA DE MUESTREO PARA GASES

Puntos de Muestreo	Ventoo Gas de Campo (Emisión)	En el aire (1) (Cuerpo receptor)	Frecuencia
Batería 16	x	x	Semestral
Batería 00	x	x	Semestral
Batería 201	x	x	Semestral
Batería 210	x	x	Semestral
Batería 211	x	x	Semestral
Estación 16	x	x	Semestral
Estación 125	x	x	Semestral

Nota: No se ha considerado el muestreo para aguas receptoras, porque en el área no existen corrientes de agua en quebradas.

(1) D.S. 046-93-EM - Tabla N° 04.

Fuente: PAMA del Lote I⁶¹

⁶¹ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 130.

Sobre lo detectado en las acciones de gabinete

67. Pese a la existencia de obligaciones a cargo del administrado, como consecuencia de las acciones de gabinete —derivada como consecuencia de la Supervisión Regular—, la DS advirtió que GMP no realizó el monitoreo con la frecuencia establecida en su PAMA para el primer semestre del 2015. Conforme se desprende del Informe de Supervisión:

<p>Hallazgo N° 67:</p> <p>1. GMP no realizó el monitoreo de emisiones en Baterías del Lote I dentro del periodo del primer semestre de 2015, conforme a lo señalado en su instrumento de gestión ambiental.</p> <p>2. El Informe de Monitoreo Ambiental del Lote I, correspondiente al 1er. Semestre de 2015 en donde se reporta el monitoreo de emisiones en Baterías fue presentado de forma extemporánea.</p>	<p>Clasificación: MODERADO</p> <p>Situación del hallazgo: Hallazgo 7.1: No subsanado Hallazgo 7.2: No subsanado</p>																																
<p>Sustento Técnico:</p> <p>1) Compromiso Ambiental</p> <p>- En el Numeral N° 10.3, páginas del N° 233 al 234 del PAMA aprobado mediante R.D. N° 107-96-EM/DGH, se dice que:</p> <p><i>"Los puntos de monitoreo del aire son:</i></p> <p><i>Cinco (05) Baterías y dos (02) estaciones que por sus características emiten volúmenes significativos de gas.</i></p> <p><i>En la Tabla X-1 se anota el número de estaciones de monitoreo y frecuencia de muestreo para gases y aguas de producción.</i></p> <p style="text-align: center;">Tabla N° 1: Estaciones y frecuencia de muestreo para gases <i>(En el PAMA es la Tabla X-1)</i></p> <table border="1" data-bbox="343 1500 965 1780"> <thead> <tr> <th>Pos. De muestreo</th> <th>Venid de gas en campo</th> <th>En el aire Cuenca receptor</th> <th>Frecuencia</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Batería 16</td> <td>x</td> <td>x</td> <td>Semestral</td> </tr> <tr> <td>Batería 80</td> <td>x</td> <td>x</td> <td>Semestral</td> </tr> <tr> <td>Batería 201</td> <td>x</td> <td>x</td> <td>Semestral</td> </tr> <tr> <td>Batería 210</td> <td>x</td> <td>x</td> <td>Semestral</td> </tr> <tr> <td>Batería 211</td> <td>x</td> <td>x</td> <td>Semestral</td> </tr> <tr> <td>Estación 18</td> <td>x</td> <td>x</td> <td>Semestral</td> </tr> <tr> <td>Estación 125</td> <td>x</td> <td>X</td> <td>Semestral</td> </tr> </tbody> </table> <p>(1) D.S. N° 048-93 EM – Tabla N° 4,</p>	Pos. De muestreo	Venid de gas en campo	En el aire Cuenca receptor	Frecuencia	Batería 16	x	x	Semestral	Batería 80	x	x	Semestral	Batería 201	x	x	Semestral	Batería 210	x	x	Semestral	Batería 211	x	x	Semestral	Estación 18	x	x	Semestral	Estación 125	x	X	Semestral	<p>Fuente de la obligación ambiental fiscalizable</p> <p>- PAMA aprobado mediante R.D. N° 107-96-EM/DGH (Numeral N° 10.3, páginas del N° 233 al 234)</p> <p>- Art. 2, Literal 11 de los Límites Máximo Permisibles para las Emisiones Gaseosas y de Partículas de las Actividades del Sub Sector Hidrocarburos, aprobado por D.S. N° 014-2010-MINAM</p> <p>- Art. 58° del Reglamento para la Protección Ambiental para las actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante D.S. N° 039-2014-EM.</p> <p>- Art° 3 del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM</p>
Pos. De muestreo	Venid de gas en campo	En el aire Cuenca receptor	Frecuencia																														
Batería 16	x	x	Semestral																														
Batería 80	x	x	Semestral																														
Batería 201	x	x	Semestral																														
Batería 210	x	x	Semestral																														
Batería 211	x	x	Semestral																														
Estación 18	x	x	Semestral																														
Estación 125	x	X	Semestral																														
<p>2) Monitoreos de emisiones en Baterías del Lote I</p> <p>Durante la supervisión la empresa presentó al OEFA el Informe de Monitoreo Ambiental del Lote I, en donde presenta los</p>	<p>Medios probatorios</p> <p>- Registro de trámite documentario del OEFA. Ver anexo 9 (3) del informe</p>																																

(continúa en la siguiente página)

<p>resultados de monitoreo efectuado en Baterías correspondiente al primer semestre de 2015; sin embargo, en dicho documento se señala que el monitoreo se efectuó en el mes julio de 2015.</p>	<p>Preliminar. Informe de monitoreo ambiental del I Semestre de 2015. Ver Anexo 9 (1) del Informe Preliminar.</p>
<p>3) Conclusión</p>	
<p>La empresa no realizó el monitoreo de emisiones en Baterías dentro del primer semestre de 2015, este lo efectuó julio de 2015, fecha que corresponde al II semestre de 2015.</p>	
<p>La presentación extemporánea del informe de monitoreo en mención, no permite al OEFA hacer la verificación que corresponde en tiempo, a su vez incumple las disposición establecida en el Art. 58° del D.S. N° 039-2014-EM.</p>	

Fuente: Informe de Supervisión

De lo argumentado por el administrado

68. En su escrito de apelación, GMP mencionó que la Batería 80, Estación 16 y la Estación 125 son instalaciones inexistentes en la actualidad (inclusive en los periodos observados), razón por la cual no se justifica realizar el monitoreo de emisiones gaseosas.
69. Para lo cual, anexó como parte del referido recurso, dos (2) fotografías — N°s 51 y 52 como el ítem N° 6 contenidas en su PAMA— donde presuntamente se evidenciaría que la Estación 16 a la que se refiere su instrumento de gestión ambiental, era realmente la estación de Bombeo N° 16 y no a la actual Estación de Compresión 16; lo cual, para el administrado supone la imposibilidad de realizar dichas acciones.
70. Considerando lo señalado por el recurrente, se procedió a revisar los medios probatorios citados por GMP, cuyo detalle se aprecia a continuación:

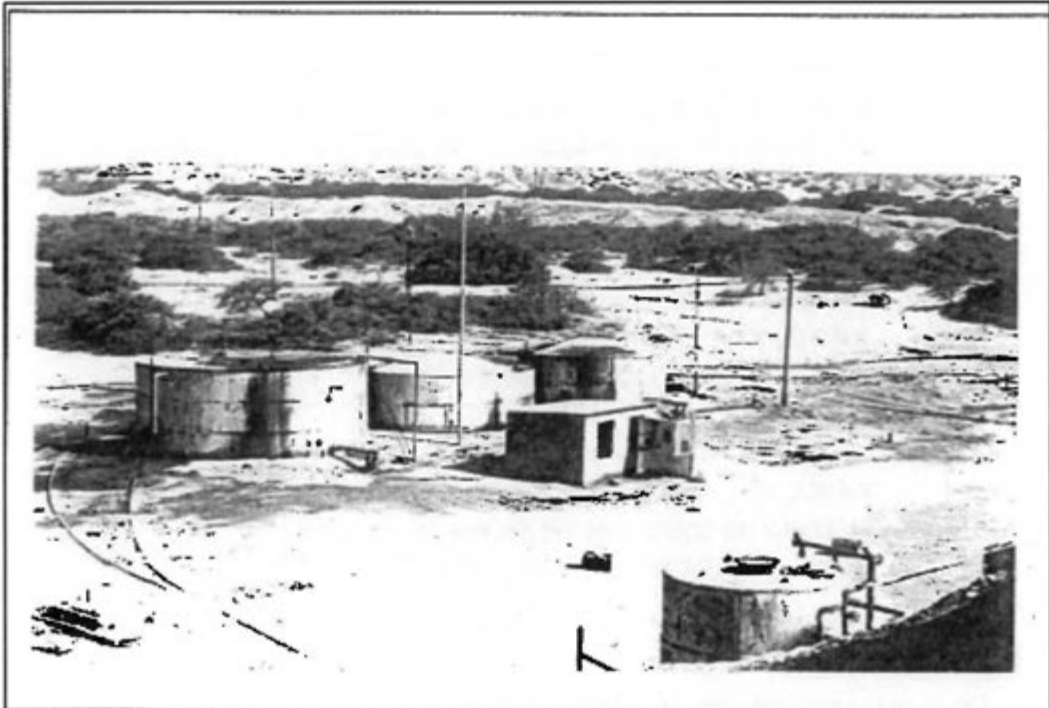


Foto N° 51 Estación de Bombeo 16.- Obsérvese el mal estado en que se encuentran los tanques, equipos y líneas de la Bateria.

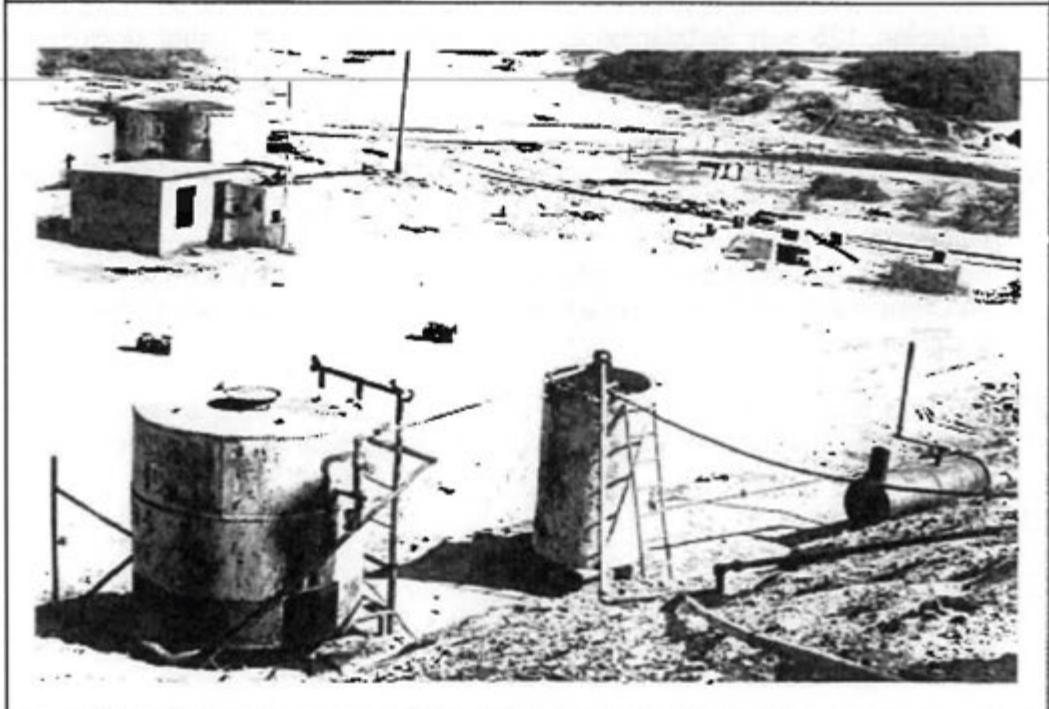


Foto N° 52 Estación de Bombeo 16.- Otra vista que muestra el mal estado y falta de mantenimiento de los componentes de la Estación.

Fuente: PAMA del Lote 1

71. Vistos los medios de prueba presentados por el apelante, este Sala considera efectuar ciertas precisiones a los argumentos formulados por aquel:

- i) Si bien GMP asevera que, a agosto de 2015 (recordemos que la Supervisión Regular tuvo lugar del 10 al 17 de agosto de ese año), la Estación 16 ya no existía, cierto es que las fotografías presentadas —aunado al hecho de que no se encuentran ni fechadas ni georreferenciadas— solo permiten tener certeza que, a la fecha de aprobación del PAMA del Lote 1 (vale decir, al 28 de marzo de 1996), se encontraban en mal estado y con componentes carentes de mantenimiento.
- ii) En ese sentido, dado que: (i) el hallazgo efectuado por la DS es consecuencia de una supervisión documental⁶² realizada en función a la documentación solicitada a GMP durante las acciones de supervisión; y, (ii) el administrado tiene la obligación de, con carácter semestral, realizar el correspondiente monitoreo de las emisiones tanto en la Batería 80 como en las Estaciones 16 y 125 —siendo que los resultados correspondientes al primer semestre del 2015 no fueron presentados— le corresponde a aquel, como titular del Lote I, el acreditar a través de prueba idónea su imposibilidad de realizar dichas acciones por la inexistencia de los puntos sometidos a monitoreo.
- iii) De forma que, el solo dicho del administrado aunado a la falta de idoneidad de la documentación presentada, no genera certeza a esta Sala sobre la situación planteada por aquel en su recurso de apelación; máxime si se considera que, a la fecha de su presentación (7 de junio de 2019) —ante dicha situación—, no presentó información alguna que al menos evidencie su intención de tramitar la respectiva actualización correspondiente, conforme lo designe la autoridad certificadora competente. Ello, como último recurso a efectos de pretender alegar su imposibilidad de cumplir con las obligaciones asumidas en su PAMA.

72. En función a lo expuesto y, en tanto, lo señalado por GMP no tiene asidero suficiente que permita a este Tribunal resolver en un sentido contrario al indicado por la Autoridad Decisora al emitir la Resolución Directoral venida en grado, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa del recurrente con relación a la conducta infractora N° 4 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

⁶² Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 28 de marzo de 2015.

Artículo 9°.- De los tipos de supervisión directa

9.1 En función de su alcance, las supervisiones pueden ser:

a) **Supervisión regular:** Supervisiones programadas en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - PLANEFA, que tienen por objeto verificar integralmente el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados.

9.2 En función del lugar donde se realizan, las supervisiones pueden ser: (...)

b) **Supervisión documental:** Se efectúa un análisis de la información documental de carácter ambiental relacionada con la actividad desarrollada por el administrado. Dicha supervisión no se realiza en la unidad fiscalizable ni en el área de influencia, sino dentro de las instalaciones del OEFA.

Cabe señalar que dicho dispositivo legal se encontraba vigente a la fecha de realizada la supervisión.

VII.3 Determinar si correspondía el dictado de una medida correctiva con relación a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

73. A efectos de verificar la correspondencia de la medida correctiva cuyo cumplimiento se ordena a GMP a través de la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI, es necesario partir de la premisa establecida en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, a partir de la cual, 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 personas⁶³.
74. En función a ello, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)⁶⁴ 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.
75. Partiendo del marco normativo expuesto, es posible concluir 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, correspondiendo —en ese sentido— también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁶⁵; ello, en todo caso,

⁶³ **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.

⁶⁴ **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)

⁶⁵ 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.

una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.

76. 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 19⁶⁶ 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.
77. Así, 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 aquel, imponiéndose la sanción correspondiente; cuyo presupuesto objetivo, en todo caso, resulta ser la declaración de la existencia de una infracción administrativa.
78. En base a tales consideraciones, se ha de recordar que la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI, a través del cual consideró pertinente el dictado de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 3: Obligaciones que constituyen la medida correctiva impuesta

Conducta infractora N° 2	N°	Obligaciones de la medida correctiva
	1	Acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención detalladas en el Cuadro N° 1 de la resolución apelada en los equipos e instalaciones de los pozos 2141, 4874, 4029, 4129, 3726, 5706, 12209, 5662 y 4840.
	2	Acreditar la limpieza de suelo contaminado del área ubicada en el Pozo 5706.
	3	Acreditar la disposición final de los suelos contaminados producto de la limpieza de las áreas de los Pozos 4874 y 4129, del pozo 5706, los pozos 12209, 5662 y 4840.
	4	Acreditar la remediación de las áreas de los suelos afectados con hidrocarburos en los pozos 2141, 4874, 4029, 4129, 3726, 5706, 12209, 5662 y 4840, y el suelo ubicado aproximadamente, al pie de la Batería 210 materia de análisis.

Fuente: Extracto del Cuadro N° 2 de la presente resolución

⁶⁶ 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 (...)

Con relación a la obligación N° 1

79. Del detalle consignado en el Cuadro N° 3, que la aquella consiste en:

Acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención detalladas en el Cuadro N° 1 de la resolución apelada en los equipos e instalaciones de los pozos 2141, 4874, 4029, 4129, 3726, 5706, 12209, 5662 y 4840.

80. No obstante, es posible verificar que esta obligación contiene acciones encaminadas a prevenir eventos similares al que originó el presente procedimiento administrativo sancionador, esto es, la generación de impactos negativos como consecuencia de la no adopción de medidas de prevención por parte del administrado.

81. Llegados a ese punto, a juicio de esta Sala aquella tiene como única finalidad la acreditación por parte de GMP del cumplimiento de la normativa ambiental vigente; lo cual se direcciona a conseguir que aquel cumpla, en todo caso, con las obligaciones infringidas y detectadas durante la Supervisión Especial.

82. Por consiguiente, toda vez que a través de la obligación N° 1 descrita en el presente acápite, no es posible constatar —a través de su ejecución— la consecución de la reversión o remediación de los efectos nocivos que las conductas infractoras hubieran podido producir, su dictado en la resolución apelada no cumpliría con la finalidad prevista en el artículo 22° de la Ley del SINEFA.

83. En consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁶⁷, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia, corresponde revocar dicho extremo de la medida correctiva dictada como consecuencia de la determinación de la responsabilidad de la conducta infractora N° 2 señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Con relación a las obligaciones N°s 2, 3 y 4

84. En función al pronunciamiento efectuado, a continuación, se analizarán los argumentos formulados por GMP, respecto al dictado de la medida correctiva impuesta.

⁶⁷

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. (...)

85. Al respecto, del recurso interpuesto, se colige que GMP aseveró que correspondía a la DFAI hacer una evaluación exhaustiva para verificar si, en el caso particular, se presentaba el aspecto habilitante para el dictado de la medida correctiva referido a la continuación de los efectos nocivos, situación que no ocurrió.
86. Hecho que, para el administrado, implica que no se cumplen con los presupuestos establecidos para el dictado de esta, más aún si se tiene presente que, durante en desarrollo de las acciones de Supervisión Regular, demostró la subsanación del hallazgo correspondiente a los pozos 17109, 4874, 4129 y 3616, efectuando las acciones de los suelos impregnados con hidrocarburos, tal y como consta en la Carta GMP N° 033/2016.
87. Sobre dichos argumentos, en el mismo sentido que la Autoridad Decisora, la imposición de estas responden al cumplimiento de los siguientes presupuestos: (i) que se haya declarado la responsabilidad del administrado; (ii) que la conducta infractora hubiera ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, (iii) la continuación de dicho efecto.
88. Así, en el caso concreto, se debe tener en cuenta que los dos primeros presupuestos se dieron, al haberse confirmado la responsabilidad administrativa de GMP por la existencia de impactos negativos en los pozos indicados para la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, como consecuencia de la no adopción de las medidas de prevención de su parte.
89. Ahora bien, a efectos de verificar si el último presupuesto —vale decir, la continuación del efecto—, se procedió a analizar la Carta GMP 033/2016, a partir de la cual, GMP alega acreditar el retiro y la limpieza de las zonas impregnadas con el hidrocarburo, cuyo resultado se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Obligaciones que constituyen la medida correctiva impuesta

	INSTALACIÓN	Carta GMP 033/2016 ⁶⁸	ANÁLISIS
5	Batería 210 Plataforma del Pozo 2141	El administrado señaló que: retiró 0.30 m ³ de suelo (0.405 TM), el cual fue almacenado en una poza de almacenamiento temporal para su posterior disposición mediante una EPS-RS en el último trimestre del 2015.	El administrado presenta manifiestos de residuos sólidos para acreditar la disposición de los suelos retirados; sin embargo, dicha información no corrige la conducta infractora debido a que: (i) el administrado indicó que la disposición la realizaría en el último trimestre del 2015, no obstante los manifiestos tienen como fecha agosto de 2015; y, (ii) en los manifiestos no es posible observar el origen de los residuos dispuestos mediante la EPS-RS, o si estos comprenden

⁶⁸ Folio 27. Página 172, 173, 174, 181 al 196 del archivo en digital conteniendo el Informe de Supervisión Directa N° 2275-2016-OEFA/DS-HID.

	INSTALACIÓN	Carta GMP 033/2016 ⁰⁸	ANÁLISIS
7	Lado de la cantina del Pozo 4874	---	a todos los residuos generados en la Bateria 210. Asimismo, no se presenta información acerca de los otros lugares supervisados.
8	Alrededor de la cabeza del Pozo 4029 (PUE)	El administrado señaló que: retiro 2.25 m ³ de suelo (3.038 TM), el cual fue almacenado en una poza de almacenamiento temporal para su posterior disposición mediante una EPS-RS en el último trimestre del año 2015.	
9	Contorno de la cabeza del Pozo 4129 (PUE)	---	
10	Suelos ubicados en un área de 559.39 m ² , aproximadamente, al pie de la Bateria 210.	---	
11	Bateria 201 Cantina del Pozo 3726.	El administrado señaló que: retiró 0.50 m ³ de suelo (0.675 TM), el cual fue almacenado en una poza de almacenamiento temporal para su posterior disposición mediante una EPS-RS en el último trimestre del 2015.	El administrado presenta manifiestos de residuos sólidos para acreditar la disposición de los suelos retirados; sin embargo, dicha información no corrige la conducta infractora, debido a que el administrado indicó que la disposición lo realizaría el último trimestre del 2015, no obstante los manifiestos tienen como fecha agosto de 2015.
13		Debajo de la geomembrana de la cantina del Pozo 5706 (SUAB)	El administrado señaló que: retiró 0.20 m ³ de suelo (0.270 TM), el cual fue almacenado en una poza de almacenamiento temporal para su posterior disposición mediante una EPS-RS en el último trimestre del 2015. No se presentó información que permita la corrección de la conducta infractora.

	INSTALACIÓN	Carta GMP 033/2016 ⁹⁸	ANÁLISIS
14	Al lado de la cabeza del Pozo 12209 (SUAB)	El administrado señaló que: retiró 0.25 m ³ de suelo (0.338 TM), el cual fue almacenado en una poza de almacenamiento temporal para su posterior disposición mediante una EPS-RS en el último trimestre del año 2015.	No se presentó información que permita la corrección de la conducta infractora.
15	Al extremo de la plataforma del Pozo 5662 (PUG)	El administrado señaló que: retiró 36 m ³ de suelo (48.600 TM), el cual fue almacenado en una poza de almacenamiento temporal para su posterior disposición mediante una EPS-RS en el último trimestre del año 2015.	No se presentó información que permita la corrección de la conducta infractora.
16	Al lado de la cabeza del Pozo 4840 (PUG)	El administrado señaló que: retiró 0.10 m ³ de suelo (0.135 TM), el cual fue almacenado en una poza de almacenamiento temporal para su posterior disposición mediante una EPS-RS en el último trimestre del año 2015.	No se presentó información que permita la corrección de la conducta infractora.

Fuente: Carta GMP 033/2016
Elaboración: TFA

90. Por consiguiente, habiéndose verificado que la exigibilidad de la corrección de los efectos generados por el incumplimiento detectado en la Supervisión Regular, a la fecha de expedida la resolución impugnada, se mantienen, en tanto GMP no acreditó su corrección a través de la documentación presentada para tal fin, esta Sala estima que la imposición de las obligaciones Nos 2, 3 y 4 de la medida correctiva fueron debidamente dictadas en función a lo prescrito por la Ley del SINEFA, por lo que corresponde su confirmación.
91. Finalmente, es de señalar que, sin perjuicio del pronunciamiento expuesto, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el 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 de Consejo Directivo 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° 709-2019-OEFA/DFAI del 17 de mayo de 2019, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A., por la comisión de las conductas infractoras N°s 2 y 4 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI del 17 de mayo de 2019, en el extremo que ordenó a Graña y Montero Petrolera S.A., el cumplimiento de la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 respecto de las obligaciones N°s 2, 3 y 4 descritas en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 709-2019-OEFA/DFAI del 17 de mayo de 2019, en el extremo que ordenó a Graña y Montero Petrolera S.A., el cumplimiento de la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 respecto de la obligación N° 1 descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a Graña y Montero Petrolera 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 RODRIGUEZ
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 MARTIN 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**

2