



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

RESOLUCIÓN N° 412-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 705-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 00877-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI del 19 de junio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por no adoptar las medidas de prevención, con la finalidad de evitar los impactos ambientales negativos al componente suelo, debido al derrame de 3,24 barriles de fluido de producción (crudo con agua), ocurrido el 23 de noviembre de 2015, en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X.

Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI del 19 de junio de 2019, en el extremo que ordenó la medida correctiva a CNPC Perú S.A. referida a acreditar la implementación de las medidas de prevención concernientes a inspecciones y mantenimiento de la tubería de 2 3/8" de diámetro de la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X, con el fin de evitar la ocurrencia de próximos derrames de fluidos de producción, y por consiguiente, evitar la generación de impactos ambientales negativos a la flora y fauna del componente suelo de dicha zona.

Lima, 10 de setiembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.¹ (en adelante, CNPC) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, Lote X).
2. El 23 de noviembre de 2015, CNPC comunicó al Organismo de Evaluación y

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

Fiscalización Ambiental (OEFA)² la ocurrencia de la fuga en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 en el acceso al pozo EA 442 TA 24 del Lote X, que afectó un área aproximada de 160.2 m².

3. El 25 de noviembre de 2015, la Dirección de Supervisión (DS) del OEFA realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones del Lote X (en adelante, **Supervisión Especial 2015**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión Directa N° 1231-2016-OEFA/DS-HID del 14 de abril de 2016⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y en el Informe Técnico Acustorio N° 2494-2016-OEFA/DS del 31 de agosto de 2016⁵ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1081-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 23 de abril de 2018⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra CNPC.
5. El 18 de octubre de 2018, mediante escrito con registro N° E01-085592, CNPC presentó sus descargos en contra de la Resolución Subdirectoral I⁷.
6. Cabe señalar que, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2923-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de diciembre de 2018⁸ (en adelante, **Resolución**

² El 23 de noviembre de 2015, CNPC remitió el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (páginas 50 a 52 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7), conforme al Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013).

Asimismo, en atención a dicho Reglamento, el 2 de diciembre de 2015, mediante escrito con Registro N° E01-062702, CNPC remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (páginas 74 a 79 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 23 de noviembre de 2015.

³ Páginas 44 a 49 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁴ Páginas 6 a 124 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁵ Folios 1 a 7.

⁶ Folios 8 a 9. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 19 de setiembre de 2018.

⁷ Folios 11 a 66.

⁸ Folios 67 a 70. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 27 de diciembre de 2018 (folio 71).

Cabe indicar que dicha resolución fue enmendada mediante la Resolución Subdirectoral N° 00419-2019-OEFA/DFAI-SFEM del 29 de abril de 2019 (folios 119 a 120), en el extremo relacionado a la cantidad de barriles de fluido de producción derramado, siendo que debió consignarse 3.24 barriles de fluido de producción. Dicha resolución fue debidamente notificada el 7 de mayo de 2019 (folio 135).

Subdirectorial II), la SFEM⁹ resolvió variar la norma tipificadora de la presunta infracción administrativa imputada y otorgó un plazo de veinte (20) días hábiles a CNPC para la presentación de sus descargos.

7. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC¹⁰, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 00353-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 29 de abril de 2019¹¹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción¹².
8. Tras el análisis de los descargos presentados por el administrado¹³, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI del 19 de junio de 2019¹⁴, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC¹⁵, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación:

⁹ Por medio de la referida resolución, la SFEM resolvió que:

Artículo 1°.- Variar la norma tipificadora de la presunta infracción administrativa imputada a CNPC Perú S.A., contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 1081-2018-OEFA/DFAI/SFEM, de conformidad a lo establecido en los considerandos de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Establecer que la presunta infracción administrativa imputada a CNPC Perú S.A., objeto del presente procedimiento administrativo sancionador es la que se indica en la Tabla N° 1 de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Otorgar a CNPC Perú S.A. un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, para que formule sus descargos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 6° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD.

- ¹⁰ Presentado mediante escrito con registro N° E17-8517 del 24 de enero de 2019 (Folios 72 a 117). Así como los descargos presentados en el considerando 5 de la presente resolución.
- ¹¹ Folios 121 a 134. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado a CNPC mediante Carta N° 00741-2019-OEFA/DFAI el 7 de mayo de 2018 (Folios 136 a 137).
- ¹² Cabe indicar que mediante escrito con Registro E17-51827 del 17 de mayo de 2019 (folios 138 a 144) el administrado solicitó la correcta notificación el Informe Final de Instrucción.
- ¹³ Presentado mediante escrito con registro N° E17-56030 del 4 de junio de 2019 (Folios 145 a 176).
- ¹⁴ Folios 177 a 200. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 19 de junio de 2019 (folio 201).
- ¹⁵ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
CNPC no adoptó las medidas de prevención, con la finalidad de evitar los impactos ambientales negativos al componente suelo, debido al derrame de 3,24 barriles de producción (crudo con agua), ocurrido el 23 de	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹⁶ (RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹⁷ (LGA)	Numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por

revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...)

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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

¹⁶ **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 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.

¹⁷ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, 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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
noviembre de 2015, en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X.		la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹⁸ (Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectorial II.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

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

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 RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

Artículo 4.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

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

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

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

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conductas infractoras	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
CNPC no adoptó las medidas de prevención, con la finalidad de evitar los impactos ambientales negativos al componente suelo, debido al derrame de 3,24 barriles de producción (crudo con agua), ocurrido el 23 de noviembre de 2015, en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X.	CNPC deberá acreditar la implementación de las medidas de prevención concernientes a inspecciones y mantenimiento de la tubería de 2 3/8" de diámetro de la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X, con el fin de evitar la ocurrencia de próximos derrames de fluidos de producción, y por consiguiente, evitar la generación de impactos ambientales negativos a la flora y fauna del componente suelo de dicha zona.	En un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que declara responsabilidad administrativa.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información: i) Informe técnico de la ejecución de las medidas de prevención adoptadas en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X. ii) Registros, check list e informes de mantenimiento e inspecciones, que muestren los resultados obtenidos luego de realizado el mantenimiento preventivo en la línea de flujo, y otros documentos que el administrado considere necesarios para evidenciar las medidas de prevención adoptadas. iii) Registros fotográficos y/o videos fechados y con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades mencionadas en el ítem (i) y (ii).

Fuente: Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

10. El 10 de julio de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI¹⁹, argumentando lo siguiente:

Sobre la debida motivación

- a) El apelante indicó que no se observó un razonamiento lógico y jurídico que determine de manera clara y sin dudas que el derrame se originó por no adoptar medidas de prevención, en tanto que la entidad no ha probado ni demostrado que la consecuencia de la falta de medidas de prevención ocasionó el derrame, transgrediendo el principio de presunción de licitud.
- b) En esa línea, el administrado señaló que la entidad incurre en extensiones, interpretaciones y supuestos que están prohibidas por la Ley del Procedimiento Administrativo General, siendo que la imputación carece de la debida motivación, motivo por el cual el presente procedimiento

¹⁹ Presentado mediante escrito con registro N° E17-066677 el 10 de julio 2019 (Folios 228 a 275). Cabe indicar que la copia de dicho escrito se presenta en los folios 203 a 226.

administrativo sancionador no cumple con el requisito del debido proceso, conforme con el numeral 6.1 del artículo 6° del cuerpo normativo citado.

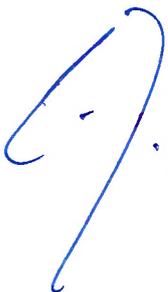
- c) El recurrente indicó que recae sobre la autoridad el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo que no se debe considerar como motivación: la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad²⁰.
- d) Por otro lado, el administrado indicó que el OEFA deduce la imputación, toda vez que ocurrió el derrame de fluido de producción el 23 de noviembre de 2015, lo cual permite notar que el supuesto incumplimiento se basa en una suposición realizada a partir de un evento y de la lectura de la norma se desprende que no indica ni hace referencia alguna a que las medidas de prevención deben ser aquellas que eviten los impactos negativos ambientales, de lo contrario no cumplen con su obligación, lo cual vulnera el principio de tipicidad.
- e) Con ello en cuenta, el recurrente señaló que el OEFA tiene una posición de cero fallas o cero derrames, situación que no es mencionada ni es establecida en la normativa supuestamente vulnerada, lo cual no resulta lógico ni razonable, pues no existen las partes infalibles a pesar de tomar medidas de prevención.
- f) El apelante resaltó que el OEFA realiza una interpretación aislada del artículo 3° del RPAAH, al aplicar únicamente lo relacionado a la actividad de prevenir, obviando las actividades de minimizar, rehabilitar, remediar y compensar el impacto ambiental negativo generado por la ejecución de la actividad de hidrocarburos realizada en la línea de flujo del pozo EA 8341.
- g) Asimismo, el administrado precisó que, si el legislador hubiera tenido una óptica como el OEFA, hubiera separado cada componente en un artículo distinto (prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar), mas no lo hizo, porque el artículo imputado debe entenderse a través de una visión unificadora y global, y justamente por carecer o no adoptar esta óptica, es que la entidad únicamente toma el supuesto incumplimiento de prevenir e imputa erróneamente, el incumplimiento total del artículo, lo que no se condice con los hechos.
- h) El administrado indicó que el OEFA sustentó su imputación solamente en la descripción específica de cuáles son las medidas de prevención que el OEFA considera que deben haberse efectuado, con la finalidad de evitar impactos negativos, cuando señala que el administrado debe establecer las acciones a implementarse, presentándose una exigencia no establecida

²⁰ El administrado mencionó que "(...) encontramos como jurisprudencia lo dispuesto en Lineamientos Resolutivos Generales del Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minas – TASTEM expuestos en la Resolución de Sala Plena del Tribunal de Apelaciones de Sanciones en temas de Energía y Minas N° 001-2016-OS/STOR-TASTEM, publicado el pasado 05 de noviembre de 2016 (...)".



previamente en una norma, por lo que el OEFA estaría generando o creando obligaciones, cuando no cuenta con competencias para ello. Estando, además, las actividades de control de estas instalaciones en el Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección, siendo que OEFA solo consideró el derrame para concluir que no se adoptaron las medidas de prevención.

Naturaleza de las medidas de prevención

- 
- 
- 
- i) El administrado indicó que el acto que da origen y a partir del cual se constituye la supuesta infracción administrativa es “debido al derrame de fluido de producción”, siendo que la norma supuestamente incumplida no menciona ni hace referencia a que las medidas de prevención son para evitar impactos negativos, la imputación es una deducción o una extensión interpretativa de la norma supuestamente incumplida.
 - j) El recurrente resaltó que la autoridad no puede fundamentar sus imputaciones o realizar conclusiones en base a supuestos o en base a imaginar lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción, pues los actos a imputar deben ser objetivos y estar debidamente tipificados y no ser supuestos que no se conocen si van a ocurrir.
 - k) En esa línea, el apelante señaló que existen normas técnicas y legales que regulan las actividades de hidrocarburos, entre las cuales, se encuentran las relacionadas a los mantenimientos de las instalaciones del Lote X, a los cuales hay que remitirse para determinar un supuesto incumplimiento y no solamente considerar los supuestos establecidos en el presente procedimiento administrativo sancionador.
 - l) Siendo ello así, CNPC indicó que la imputación transgrede el principio de legalidad, pues está sustentado en base a imaginar lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción.
 - m) Por otro lado, el recurrente indicó que la adopción de medidas de prevención no puede interpretarse válidamente como la exigencia de garantizar la inexistencia de fallas o derrames, así como la existencia de fugas de fluidos no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se adoptan medidas preventivas.

Sobre la vulneración al principio de legalidad y tipicidad

- 
- 
- n) El apelante indicó que la conclusión del OEFA relativa a que no adoptó medidas de prevención debido al derrame de fluido de producción no tiene sustento técnico que lo demuestre; así también la autoridad sustentó su imputación en la falta de mantenimiento de las instalaciones. El administrado agregó que una instalación puede no tener medidas de prevención y no presentar derrame de fluido de producción por muchas razones como instalaciones nuevas, condiciones de operación inferiores a las esperadas,

siendo que estas "interpretaciones" pertenecen al ámbito de las suposiciones y conjeturas sin sustento técnico que lo demuestre.

- o) Asimismo, CNPC indicó que se evidenció una vulneración al principio de tipicidad, dado que la autoridad realiza interpretaciones extensivas, debido a que las medidas de prevención descritas en la Resolución Subdirectoral II no están expresamente previstas y que la entidad pretende sancionar un incumplimiento surgido de una obligación que no es clara, cierta, precisa y, por el contrario, es la entidad quien pretende establecer o dotarla de contenido, estando ante un abuso de derecho, lo cual conlleva a la conclusión del procedimiento.
- p) Por otro lado, el apelante indicó que el OEFA no realizó un análisis detallado y técnico que permita identificar, de manera certera, que las causas de que el derrame de fluido se deban a la falta de adopción de medidas de prevención, por lo que es una trasgresión al principio de tipicidad y legalidad, dado que la imputación está basada en una suposición a partir de observar un hecho presentado (derrame), siendo que la entidad no toma en cuenta el principio de verdad material.
- q) Agregó que el artículo 3° del RPAAH deberá interpretarse en concordancia con las demás actividades señaladas en el mismo y no sólo la prevención, siendo que el OEFA debió realizar una interpretación conjunta y sistemática de todo lo señalado, a fin de realizar la imputación a CNPC; por lo que, se ha cumplido adecuadamente con las otras actividades señaladas en la norma sustantiva supuestamente incumplida (rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades), acreditándose su cumplimiento.
- r) Con ello en cuenta, el apelante señaló que el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH es aplicable cuando se incumplan todas las obligaciones ahí señaladas, siendo que, en el presente caso, ha sido parcial, trasgrediendo el principio de legalidad.
- s) Agrega que, en el artículo 3° del RPAAH, no se establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así tampoco hay una relación de cuáles son las medidas de prevención a ejecutar. En esa línea, CNPC señaló que este vacío en la imputación de cargos ha sido dotado de contenido por el OEFA, permitiendo suposiciones, extensiones y "(...) deja a su libre albedrío la interpretación de la normativa", lo cual no es permitido por la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- t) En esa línea, el administrado señaló que los esfuerzos realizados por dotar de contenido a la imputación realizada están orientados a subsumir el supuesto de hecho dentro del tipo infractor general que se alega en el presente caso, con lo cual se evidencia que nos encontramos ante una interpretación arbitraria de la Administración que tiene como principal

objetivo establecer obligaciones que la norma sustantiva ambiental no contempla.

- u) El recurrente indicó que no se consideran las acciones que se despliegan, sino las que se considera que debieron desplegarse (en clara interpretación extensiva de una norma que restringe derechos): (i) en tanto no es el organismo competente para establecer medidas de prevención; (ii) en el supuesto que pueda pronunciarse respecto de las medidas preventivas a adoptarse, no podría crear o establecer estas medidas; (iii) los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las medidas de prevención; (iv) si se presentan dichas medidas de prevención no puede considerarse un incumplimiento de la norma si se detectan derrames dado que se deben llevar a cabo medidas de prevención; y, (v) las medidas de prevención no serán consideradas como tales, porque la autoridad no evalúa las mismas, sino que no se presenten derrames y/o fugas. Asimismo, el apelante indicó que la presencia de un derrame no elimina ni establece que las medidas preventivas adoptadas no existieron.
- v) Con ello en cuenta, el recurrente indicó que se está infringiendo el principio de tipicidad, pues ha quedado acreditado que el tipo infractor alegado carece de contenido y ha sido interpretado de manera extensiva y arbitraria.

Cumplimiento de la normativa vigente con relación a medidas de prevención

- w) CNPC alegó que todas las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia de fallas, dado que existen otros motivos que pueden conducir a tal situación, tales como fatiga, condiciones de operación imprevistas, entre otras. Agregó que la no adopción de medidas de prevención establece un parámetro subjetivo, descripción general e imprecisa del supuesto de hecho y no permite que se configure, de manera válida, el tipo infractor cuyo cumplimiento o incumplimiento se pretende analizar en automático, sin contrastarla con el instrumento que el titular de la actividad ha considerado como el adecuado para realizar actividades de mantenimiento preventivo.
- x) Respecto a la línea de flujo, el recurrente indicó que el instrumento tomado en consideración para realizar el mantenimiento es el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección basado en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo", cumplido y explicado en varias oportunidades.
- y) Con ello en cuenta, el apelante indicó que existen normas legales y técnicas que establecen obligaciones de prevención (Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, que precisan la aplicación de la norma ANSI/ASME B31.4 para el transporte de hidrocarburos líquidos), las cuales son de supervisión del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (**Osinergmin**). Dichas normas alcanzan a las baterías hasta los puntos de entrega y recepción, siendo que no resultan aplicables a las líneas



de flujo²¹, lo cual también es reconocido conforme con el Oficio N° 10684-2008-OS-GFHL-UEEL, siendo que, al no haber norma expresa alguna que determine la obligatoriedad de realizar actividades de mantenimiento preventivo a dichas líneas, no se incumplió con el RPAAH.

- 
- z) Al respecto, el recurrente señaló que el evento se presentó en la tubería denominada línea de flujo, la cual sigue el mantenimiento, de acuerdo con el Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección²².
- aa) Del mismo modo, el administrado indicó que la administración pretende, en el marco de una supervisión, el cumplimiento de obligaciones que ya se encuentran especificadas en la normativa vigente, excediendo el ámbito de competencia del OEFA, más aún cuando pretenden realizar una interpretación extensiva de una norma general que no establece obligaciones específicas, siendo que se encuentran prohibidas las interpretaciones análogicas o extensivas para imputar sanciones.

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

- 
- bb) El apelante indicó que el acto de origen y que constituye la supuesta infracción es el derrame de fluido de producción en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24. Asimismo, dado que el evento de origen fue debidamente subsanado con el reemplazo del tramo fallado y la remediación, rehabilitación y restauración de suelos afectados, disposición final de suelos afectados y resultados analíticos de monitoreo de suelos, CNPC indicó que se encuentran inmersos en la condición eximente de responsabilidad.
- 
- cc) El administrado indicó que el sustento para no declarar la subsanación voluntaria no constituye un precedente de observancia obligatoria, motivo por el cual carece de sustento legal, dado que no se sustenta en una norma.
- dd) Del mismo modo, agregó que el OEFA no puede imponer condiciones menos favorables a las establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues esta norma con rango legal precisa claramente que los principios de la potestad sancionadora, la estructura y las garantías mínimas reconocidas a los administrados no pueden ser modificadas, por lo que las autoridades administrativas al

²¹ Cuya función es la de recolectar y transportar los fluidos producidos desde el pozo hasta el punto de recepción, antes de su ingreso a procesamiento, cuyo punto inicial es la separación del gas de los líquidos producidos, siendo que para el caso del Lote X, el punto de recepción son las baterías.



²² Dicho plan contiene medidas preventivas, correctivas y de control para las líneas de flujo, líneas de combustible y líneas de inyección. Se contempla reemplazos de emergencia, programados, debiendo precisar que las acciones correctivas adoptadas son consideradas en función al cumplimiento del Plan de Contingencia, el cual está diseñado para ayudar a controlar situaciones de emergencia y minimizar sus consecuencias negativas. Este Plan también incluye las actividades de reparación o reemplazo inmediato del tramo fallado y remediar el área afectada mediante el retiro de material contaminado y reposición del mismo con material limpio, en el plazo más corto posible.

reglamentar los procedimientos especiales tienen que respetarlas por jerarquía normativa.

Sobre la afectación al medio ambiente

- ee) El apelante indicó que el derrame ocurrió en una vía y no al lado de la vía, siendo necesario señalar que es improbable que ocurra la actividad de retención de humedad y nutrientes, pues sobre estos caminos no se han hallado flora o vegetación; además, de acuerdo a los diferentes contratos de cesión, se han establecido la existencia de estos caminos desde hace muchos años, por lo que se indicaba que el material del cual está conformado la vía tiene un alto grado de permeabilidad.
- ff) CNPC indicó que sus instalaciones tienen conformado un tipo de suelo preparadas para dar las facilidades de extracción de hidrocarburos, siendo que no tiene sentido que OEFA pretenda señalar que exista un daño potencial en una superficie que no ha demostrado la existencia de meso fauna o micro fauna, o su proporcionalidad para que estos se encuentren afectados, por lo que mientras no se precise la existencia de un hecho que efectivamente podría causar un daño a la flora o fauna, producto de las actividades del Lote X, no podría considerarse un daño potencial.
- gg) El recurrente indicó que el OEFA debe demostrar fehacientemente los hechos que corresponden a un daño potencial hacia flora y fauna, así como no especular o imaginar situaciones basados en enunciados condicionales para imponer situaciones que en conjunto no tienen sentido, más aún si no cuenta con hecho que demuestren sus afirmaciones condicionales.

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)²³, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley de SINEFA**)²⁴, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con

²³ DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

²⁴ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de SINEFA se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²⁵.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁶ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

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

Artículo 11°.- Funciones generales

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

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

²⁵ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁶ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.**

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

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

²⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.**

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

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁸ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁹, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁰.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³¹, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el

²⁸ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

³¹ LEY N° 28611.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³².
20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³³, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.
21. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a

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

³³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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

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

³⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

³⁵ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁶.

23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

24. 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 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³⁷ (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

25. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:
- (i) Determinar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se vulneraron los principios de legalidad, tipicidad, presunción de licitud, verdad material y debida motivación.
 - (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad de CNPC por no adoptar las medidas de prevención, con la finalidad de evitar los impactos ambientales negativos al componente suelo, debido al derrame de 3,24 barriles de producción (crudo con agua), ocurrido el 23 de noviembre de 2015, en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X.

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

³⁷ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

TUO DE LA LPAG.

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

- (iii) Determinar si correspondía el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Determinar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se vulneraron los principios de legalidad, tipicidad, presunción de licitud, verdad material y debida motivación

26. El apelante indicó que no se observó un razonamiento lógico y jurídico que determine de manera clara y sin dudas que el derrame se originó por no adoptar medidas de prevención, en tanto que la entidad no ha probado ni demostrado que la consecuencia de la falta de medidas de prevención ocasionó el derrame, transgrediendo el principio de presunción de licitud.
27. En esa línea, el administrado señaló que la entidad incurre en extensiones, interpretaciones y supuestos que están prohibidas por el TUO de la LPAG, siendo que la imputación carece de la debida motivación, motivo por el cual el presente procedimiento administrativo sancionador no cumple con el requisito del debido proceso, conforme con el numeral 6.1 del artículo 6° del cuerpo normativo citado.
28. El recurrente indicó que recae sobre la autoridad el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo que no se debe considerar como motivación: la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad³⁸.
29. El apelante indicó que la conclusión de OEFA relativa a que no adoptó medidas de prevención debido al derrame de fluido de producción no tiene sustento técnico que lo demuestre; así también, la autoridad sustentó su imputación en la falta de mantenimiento de las instalaciones. El administrado agregó que una instalación puede no tener medidas de prevención y no presentar derrame de fluido de producción por muchas razones, como instalaciones nuevas, condiciones de operación inferiores a las esperadas, siendo que estas "interpretaciones" pertenecen al ámbito de las suposiciones y conjeturas sin sustento técnico que lo demuestre.
30. Asimismo, CNPC indicó que se evidenció una vulneración al principio de tipicidad, dado que la autoridad realiza interpretaciones extensivas, debido a que las medidas de prevención descritas en la Resolución Subdirectoral II no están expresamente previstas y que la entidad pretende sancionar un incumplimiento surgido de una obligación que no es clara, cierta, precisa y, por el contrario, es la entidad quien pretende establecer o dotarla de contenido, estando ante un abuso

³⁸ El administrado mencionó que "(...) encontramos como jurisprudencia lo dispuesto en Lineamientos Resolutivos Generales del Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temás de Energía y Minas – TASTEM expuestos en la Resolución de Sala Plena del Tribunal de Apelaciones de Sanciones en temás de Energía y Minas N° 001-2016-OS/STOR-TASTEM, publicado el pasado 05 de noviembre de 2016 (...)".

de derecho, lo cual conlleva a la conclusión del procedimiento. Asimismo, el supuesto incumplimiento se basa en una suposición realizada a partir de un evento y de la lectura de la norma se desprende que no indica ni hace referencia alguna a que las medidas de prevención deben ser aquellas que eviten los impactos negativos ambientales, de lo contrario no cumplen con su obligación.

31. Por otro lado, el apelante indicó que el OEFA no realizó un análisis detallado y técnico que permita identificar, de manera certera, que las causas de que el derrame de fluido se deban a la falta de adopción de medidas de prevención, por lo que es una trasgresión al principio de tipicidad y legalidad, dado que la imputación está basada en una suposición a partir de observar un hecho presentado (derrame), siendo que la entidad no toma en cuenta el principio de verdad material.
32. Agregó que el artículo 3° del RPAAH deberá interpretarse en concordancia con las demás actividades señaladas en el mismo y no sólo la prevención, siendo que el OEFA debió realizar una interpretación conjunta y sistemática de todo lo señalado, a fin de realizar la imputación a CNPC; por lo que, se ha cumplido adecuadamente con las otras actividades señaladas en la norma sustantiva supuestamente incumplida (rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades), acreditándose su cumplimiento.
33. Asimismo, el administrado precisó que, si el legislador hubiera tenido una óptica como el OEFA, hubiera separado cada componente en un artículo distinto (prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar), mas no lo hizo, porque el artículo imputado debe entenderse a través de una visión unificadora y global, y justamente por carecer o no adoptar esta óptica, es que la entidad únicamente toma el supuesto incumplimiento de prevenir e imputa erróneamente, el incumplimiento total del artículo, lo que no se condice con los hechos.
34. Con ello en cuenta, el apelante señaló que el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH es aplicable cuando se incumplan todas las obligaciones ahí señaladas, siendo que, en el presente caso, ha sido parcial, trasgrediendo el principio de legalidad.
35. Asimismo, el apelante señaló que, en el artículo 3° del RPAAH, no se establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así tampoco hay una relación de cuáles son las medidas de prevención a ejecutar. En esa línea, CNPC señaló que este vacío en la imputación de cargos ha sido dotado de contenido por el OEFA, permitiendo suposiciones, extensiones y "(...) deja a su libre albedrío la interpretación de la normativa", lo cual no es permitido por el TUO de la LPAG.
36. En esa línea, el administrado señaló que los esfuerzos realizados por dotar de contenido a la imputación realizada están orientados a subsumir el supuesto de hecho dentro del tipo infractor general que se alega en el presente caso, con lo cual se evidencia que nos encontramos ante una interpretación arbitraria de la

Administración que tiene como principal objetivo establecer obligaciones que la norma sustantiva ambiental no contempla.

37. Con ello en cuenta, el recurrente indicó que se está infringiendo el principio de tipicidad, pues ha quedado acreditado que el tipo infractor alegado carece de contenido y ha sido interpretado de manera extensiva y arbitraria.

Análisis del TFA

38. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1³⁹ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁴⁰.
39. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG⁴¹, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento⁴², se establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos directos relevantes y concretamente probados del caso específico y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican

³⁹ **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:

- 1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁴⁰ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

⁴¹ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁴² **TUO DE LA LPAG**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el 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. (...)

el acto adoptado.

40. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados⁴³, así como de las razones jurídicas correspondientes.
41. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁴⁴, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
42. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248°⁴⁵ de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁴⁶.

⁴³ Respecto a la exposición de los hechos debidamente probados, la Resolución N° 104-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de mayo de 2018 señaló lo siguiente:

Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la **presunción de licitud** reconocida a favor del administrado.

⁴⁴ **TUO DE LA LPAG.**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. **Debido procedimiento.-** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

⁴⁵ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁴⁶ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo.*

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

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

(Énfasis agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

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

(Énfasis agregado)

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

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

denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁴⁷.

45. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴⁸, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
46. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor.
47. De lo expuesto, se evidencia la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, en la medida en la que, conforme señala Meseguer Yebra⁴⁹, para que la referida función a desempeñar por el “tipo” de infracción se cumpla, debe existir una predicción razonable del ilícito y de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada la conducta que la norma considera como ilícita; esto es, puede considerarse suficiente la tipificación cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.
48. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Especial 2015) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
49. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descritos, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho

⁴⁷ “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

⁴⁸ Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

⁴⁹ MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a CNPC corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).

50. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos⁵⁰, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

51. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral I, posteriormente variada mediante la Resolución Subdirectoral II, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y en el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna contenida en el numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (norma tipificadora).

De la norma sustantiva

52. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁵¹. 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:

⁵⁰ Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°s 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, entre otros.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

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

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

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.

53. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)⁵² 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 generado⁵³.
54. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

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

55. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención

⁵² Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

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

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

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

⁵³ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto “impacto ambiental negativo” será analizado en considerandos posteriores.

(efectuadas antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante daños producidos).

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

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

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

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

(Énfasis agregado)

57. A partir de las disposiciones antes citadas, este Colegiado advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto la adopción de **acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos** que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
58. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención (efectuadas antes de que se produzca algún tipo de impacto), con el fin de evitar algún impacto ambiental negativo⁵⁴.
59. Sobre dicho sustento, es menester precisar que, conforme con lo establecido en el marco del artículo 3° del RPAAH, se puede colegir que los titulares de las actividades de hidrocarburos (como CNPC) se encuentran obligados a implementar, entre otras, las medidas necesarias para prevenir los impactos

⁵⁴ Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.

ambientales negativos que se podrían generar por la ejecución de sus actividades.

60. Si bien el administrado alegó que el OEFA debió realizar una interpretación conjunta y sistemática de todas las actividades y su cumplimiento, es oportuno mencionar que todas estas actividades —cabe decir, prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación— deben ser ejecutadas por el administrado en atención de impactos ambientales durante sus operaciones. Ahora bien, en el presente procedimiento administrativo sancionador se imputó únicamente la falta de adopción de medidas de prevención correspondiendo su análisis exclusivo, no siendo materia de análisis las otras actividades.

61. Al respecto, contrariamente a lo señalado por el administrado en los extremos referidos a la interpretación extensiva y arbitraria del artículo 3° del RPAAH y que esta no es clara, cierta, precisa, siendo la entidad quien pretende establecer o dotarla de contenido, esta Sala es de la opinión que el propio artículo en cuestión precisa la implementación de medidas de prevención, las cuales deberán ser idóneas para los riesgos presentados en las actividades llevadas a cabo por el administrado, encontrándose, en dicho escenario, este último en mejor posición para definir las mismas.

62. En efecto, y dada la argumentación de CNPC referida a que la Autoridad Instructora no indicó expresamente cuáles son las medidas de prevención que se deben ejecutar por el administrado, debe advertirse que, conforme con el artículo 3° del RPAAH, se recoge la obligación de los titulares de hidrocarburos relacionadas a la ejecución de acciones relacionadas a la prevención de los impactos ambientales negativos que podrían generarse. En ese contexto, es el administrado quien, al desarrollar dichas actividades, se encuentra en mejor posición para la determinación de las medidas de prevención a ser adoptadas y acreditar no solo su ejecución, sino también, que las mismas sean acordes con los riesgos que involucre su actividad y resulten, en dicha medida, idóneas.

63. En atención a lo expuesto, esta Sala concluye que, en el artículo 3° del RPAAH, se establece la obligación referida a la adopción de medidas de prevención que deben ser cumplidas por los titulares de las actividades de hidrocarburos, siendo que no se advierte interpretación extensiva alguna.

De la norma tipificadora

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

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

65. Sobre el particular, cabe precisar que dicho régimen atribuye responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo por no adoptar medidas de prevención, el cual se configura con un daño potencial a la flora o fauna; situación que fue corroborada por las autoridades intervinientes en el presente procedimiento, en estricta observancia del principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUP de la LPAG⁵⁵, a partir del cual se obliga a la autoridad administrativa competente a verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
66. Sobre este punto, es pertinente indicar que el cumplimiento del principio de verdad material resulta fundamental en los procedimientos administrativos sancionadores, pues se encuentra alineado con el principio de presunción de licitud, recogido en el numeral 9 del artículo 248° del mencionado cuerpo normativo⁵⁶, en tanto que las entidades deben presumir que los administrados han

55

**TUP DE LA LPAG
TÍTULO PRELIMINAR**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

En el caso de procedimientos 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

TUP DE LA LPAG.

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

67. En efecto, en el presente caso —conforme con el Reporte Final de Emergencias Ambientales— se indicó que la fuga en línea de flujo del pozo EA 8341 de Batería TA-24 en el acceso al pozo EA 442 TA 24, se produjo, debido a la falla en la línea de flujo de 2". El derrame de fluido de producción (agua y petróleo) fue de un volumen aproximado de 136,06 galones (3,24 barriles), afectándose un área involucrada de 160,2 m². Asimismo, de la información remitida por el administrado⁵⁷, se advirtió que el mismo agregó que la causa del derrame fue "falla por desgaste de material debido a corrosión externa por contacto de la tubería con el suelo".

68. Cabe señalar que, en el Acta de Supervisión, la DS consignó lo siguiente:

HALLAZGO N° 01

Durante la supervisión ambiental de emergencia realizada a la Línea de flujo pozo EA 8341 TA-24, ubicado en el Lote X, se observó el área donde ocurrió el derrame sobre el componente suelo (área aproximada de 160 m²), ocurrida como consecuencia de la falla de la tubería de producción de 2" de diámetro. Esta tubería se encuentra tendida en el suelo actualmente en toda su extensión, sin protección alguna (pintado) para evitar la corrosión externa, la cual se constató con la presencia de los ingenieros del área de operación correspondiente. (...)

69. Adicionalmente, es preciso indicar que, en el Informe de Supervisión, la DS agregó que:

Hallazgo N° 01: Se verificó los hechos ocurridos durante el derrame de 3,24 barriles de fluido (crudo) con 28% de agua, ocurrido en la Línea de flujo del pozo EA 8341 de la batería TA-24, donde se impactó aproximadamente 160 m ² de suelo natural. La emergencia ambiental se produjo debido a una falla (hueco) de tubería de producción de 2" de diámetro.	(...)
Sustento técnico: (...) la causa principal que ocasionó el derrame fue por deterioro de la tubería de producción del Pozo EA 8341 por efectos de corrosión externa el cual provocó un orificio (hueco) de la tubería en posición 6 horas a través del cual se produjo el derrame de 3.24 barriles de fluido de producción (28% de agua), es decir, 0.9 barriles de agua por 2.34 barriles de crudo. Lo que ocasionó suelo impregnado con hidrocarburo de 160 m ² , el cual fue retirado al área de homogeneización de la empresa (...) Cabe agregar que, el monitoreo se realizó dos días después de ocurrido el derrame cuando el administrado ya había realizado trabajos de limpieza del área afectada. Los suelos impregnados con hidrocarburos fueron transportados a la planta de homogeneización, para su análisis y evaluación antes de su disposición	

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

9. **Presunción de licitud.**- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

⁵⁷ Mediante escrito con registro N° E01-000815 presentado por el administrado el 7 de enero de 2016.

final.

(...) se desprende que el derrame ocurrido en la línea de producción del Pozo EA 8341, se debió a un deterioro de la tubería por efectos de corrosión externa, porque no habría implementado oportunamente medidas preventivas destinadas a proporcionar un adecuado tratamiento a la tubería contra los efectos de la corrosión externa, a fin de prevenir y evitar cualquier fuga o derrame de hidrocarburos.

70. En atención a los documentos previamente expuestos, los cuales son valorados como medios probatorios, a efectos de sustentar la determinación de responsabilidad del administrado, se concluye que el administrado no adoptó medidas de prevención en la integridad de la tubería, a fin de evitar que ocurra la fuga de fluido del 23 de noviembre de 2015. Con ello en cuenta, es preciso advertir el sustento técnico y probatorio que presenta la Administración, el cual no se encuentra basado en suposiciones, desestimando falta de sustento técnico alegado por el administrado.
71. Es preciso indicar que, si bien durante la Supervisión Especial 2015 se realizó un monitoreo de calidad de suelo por la DS y no se superó el Estándar Nacional de Calidad Ambiental para Suelo, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, dicho monitoreo se realizó dos días después de ocurrido el derrame, cuando CNPC ya había ejecutado trabajos de limpieza del área afectada.
72. Sobre el particular, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita. De esa manera lo describen Miranda y Restrepo (2005):

Quando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmosfera 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 irremediabilmente⁵⁸.

73. En esa misma línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera⁵⁹:

⁵⁸ Miranda, D. y Restrepo, R. "Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia". En *International Oil Spill Conference Proceedings*, p. 574. Disponible en <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>.

⁵⁹ María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos

(...) 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)

74. En dicho escenario, cabe indicar que la presencia de hidrocarburos en el suelo que es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita; por ello, teniendo en consideración el derrame de fluido de producción en el Lote X, es posible concluir que la fuga de hidrocarburos representó un daño potencial para la flora o fauna.
75. De modo que, al ser el administrado responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades, y siendo que la fuga de hidrocarburos fue producida por la falta de adopción de medidas de prevención, es posible concluir que dicha inacción generó un daño potencial en la flora y fauna.
76. En ese sentido, corresponde señalar que la conducta infractora se subsume en el tipo infractor descrito en la norma tipificadora imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador, siendo que no se advierte vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.
77. En definitiva, y teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos *supra*, el hecho imputado a CNPC a través de la Resolución Subdirectoral I, posteriormente modificada por la Resolución Subdirectoral II, corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor; siendo que, de acuerdo a lo obrado en el presente expediente, se subsume en lo establecido en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna, contenido en el numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.
78. En base a lo expuesto, es oportuno precisar que la responsabilidad administrativa de CNPC fue debidamente motivada, en la medida que se pudo determinar que se produjo un daño potencial en el suelo, debido a la falta de adopción de medidas de prevención por parte del administrado, con lo cual la Administración actuó conforme con el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG.
79. Del mismo modo, resulta importante precisar que, conforme al artículo 18° de la Ley del SINEFA⁶⁰, los administrados son responsables objetivamente por el

Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

⁶⁰

LEY N° 29325.

Artículo 18°. - Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

80. Sobre el particular, Peña Chacón indica lo siguiente:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma⁶¹.

81. Debe considerarse que, si bien inicialmente corresponde a la Administración la carga de la prueba, una vez probada la existencia de la conducta infractora por incumplir las obligaciones establecidas en las disposiciones ambientales, el administrado resulta responsable objetivamente por la misma, por lo que le corresponde acreditar la existencia de alguna causa excluyente de responsabilidad⁶².

82. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa del administrado por la infracción del artículo 3° del RPAAH, efectuada mediante la Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI, no generó la vulneración de los principios legalidad, presunción de licitud, verdad material, tipicidad y debida motivación establecidos en el TUE de la LPAG; ello en tanto, se efectuó una imputación con arreglo a ley y de manera motivada.

Sobre la interpretación extensiva realizada por el OEFA

83. Por otro lado, el recurrente indicó que no se consideran las acciones que se despliegan, sino las que se considera que debieron desplegarse (en clara interpretación extensiva de una norma que restringe derechos): (i) en tanto no es

⁶¹ PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf>. Consulta: 9 de setiembre de 2019.

Cabe agregar que según Martín Mateo "La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control."

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p 112.

⁶² Respecto a la acreditación de la comisión de los hechos que configuran la posible infracción y la carga del administrado de probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, Nieto García, al hacer referencia a jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, señala: "(...) por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad". NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2005. P. 424.

el organismo competente para establecer medidas de prevención; (ii) en el supuesto que pueda pronunciarse respecto de las medidas preventivas a adoptarse, no podría crear o establecer estas medidas; (iii) los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las medidas de prevención; (iv) si se presentan dichas medidas de prevención no puede considerarse un incumplimiento de la norma si se detectan derrames, dado que se deben llevar a cabo medidas de prevención; y, (v) las medidas de prevención no serán consideradas como tales, porque la autoridad no evalúa las mismas, sino que no se presenten derrames y/o fugas. Asimismo, el apelante indicó que la presencia de un derrame no elimina ni establece que las medidas preventivas adoptadas no existieron.

84. El administrado indicó que el OEFA sustentó su imputación solamente en la descripción específica de cuáles son las medidas de prevención que el OEFA considera que deben haberse efectuado, con la finalidad de evitar impactos negativos, cuando señala que el administrado debe establecer las acciones a implementarse, presentándose una exigencia no establecida previamente en norma, por lo que el OEFA estaría generando o creando obligaciones, cuando no cuenta con competencias para ello. Estando, además, las actividades de control de estas instalaciones en el Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección, siendo que OEFA solo consideró el derrame para concluir que no se adoptaron las medidas de prevención.
85. Sobre el particular, corresponde indicar que, conforme con la Ley del SINEFA, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
86. En esa misma línea, conforme con el RPAAH⁶³, el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), en los casos que corresponda, son responsables de realizar la evaluación, supervisión y la fiscalización ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, con lo cual corresponde advertir que el OEFA se encarga de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, mas no de establecer las mismas, siendo para el caso concreto las medidas de prevención.
87. Ahora bien, de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, se advierte que el administrado presentó los siguientes medios probatorios:

63

REGLAMENTO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.

Artículo 12.- De las autoridades competentes en materia de supervisión y fiscalización

El OEFA y las EFA, en los casos que corresponda, son responsables de realizar la evaluación, supervisión y la fiscalización ambiental de las Actividades de Hidrocarburos; asimismo corresponde al OSINERGMIN, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con la seguridad de la infraestructura en las Actividades de Hidrocarburos.

En el marco del artículo 76 y siguientes de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las autoridades citadas en el párrafo anterior deberán realizar labores de coordinación y colaboración, a efectos de ejercer sus competencias de manera eficiente y eficaz.

Cuadro N° 3: Documentos presentados por el administrado

Documento	Contenido	Análisis
Reporte de Falla de Línea de Flujo del Pozo 8341 TA 24 del 23 de noviembre de 2015 ⁶⁴	<p>Información relacionada a la ocurrencia del derrame y precisión de las medidas preventivas. Se señaló expresamente:</p> <p>13. MEDIDAS PREVENTIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las medidas de prevención y correctivas en líneas de flujo, están plasmadas en nuestro Plan de Gestión de Líneas de Flujo, el cual fue informado a Osinergmin mediante Carta N° PEP-GG-273-08 del 3 de noviembre de 2008. Este Plan contempla reemplazos de emergencia y reemplazos programados. Asimismo, el Plan contempla inspecciones visuales de las tuberías para lo cual tenemos un Programa Anual de Inspección. - El Plan de reemplazo programado se hace efectivo mediante el Programa Anual de Mantenimiento de Ductos el mismo que es informado a OSINERGMIN el mes de noviembre de cada año. 	Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada de manera previa al derrame del 23 de noviembre de 2015, en tanto que solo menciona los instrumentos que contienen las medidas de prevención, mas estos no fueron presentados ni acreditados.
Programa de Mantenimiento anual de ductos Lote X – año 2015 ⁶⁵	Cargo de recepción del Programa Anual de Mantenimiento de Ductos correspondiente al año 2015 de Petrobras Energía Perú S.A. a Osinergmin y el Programa Anual de Mantenimiento de Ductos del Lote X – año 2015.	El Programa Anual de Mantenimiento de Ductos correspondiente al año 2015 presenta el reemplazo de oleoductos, gasoductos y líneas de flujo, así como la longitud estimada de estos y los meses en los que se llevarán a cabo; sin embargo, si bien se advierte la programación de reemplazo de tuberías correspondientes a las líneas de flujo por tuberías HDPE, ello no evidencia que se haya realizado efectivamente el trabajo.
Registro de internamiento de suelos afectados con hidrocarburos ⁶⁶	Registro de Control de recepción y acopio de residuos sólidos, líquidos o barros de fecha 23 y 24 de noviembre de 2015, los cuales consignan tierra empetrolada.	Dicha información no acredita medida de prevención alguna, en tanto se encuentra referida a los suelos afectados por hidrocarburos que serán transportados a la Plantas de Homogeneización, siendo una medida posterior a la ocurrencia del derrame.
Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección – Lote X ⁶⁷	Se indican las consideraciones que se tendrán en cuenta para operar y mantener el sistema de recolección e inyección durante el periodo de operación del Lote X y define las especificaciones técnicas, los estándares y los requerimientos para guiar a los responsables de cada sector y su personal en los trabajos para la	Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada en el punto del derrame, en la medida que el Manual fue aprobado en una fecha posterior a la ocurrencia del derrame (26 de octubre de 2017) y no acredita que se hayan realizado inspecciones en la línea de flujo.

⁶⁴ Páginas 90 a 92 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁶⁵ Páginas 94 a 97 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁶⁶ Páginas 99 a 101 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁶⁷ Folios 28 a 51.

Documento	Contenido	Análisis
	<p>operación y mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección.</p> <p>Asimismo, respecto a las líneas de flujo se indicó lo siguiente:</p> <p>3.1 OPERACIÓN Y CONTROL NORMAL DE LAS TUBERÍAS DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE DE FLUIDOS EXTRAÍDOS DE POZOS EN PRODUCCIÓN (LÍNEAS DE FLUJO). (...)</p> <p>El control y operación para estas tuberías se realiza mediante el monitoreo de presiones que opera en la boca del pozo y la presión de la batería, así como también mediante el programa de recorrido de pozos.</p> <p>(...)</p> <p>5.1 PATRULLAJE DE TUBERÍAS QUE RECOLECTAN Y TRANSPORTAN FLUIDOS EXTRAÍDOS DE LOS POZOS EN PRODUCCIÓN</p> <p>Para las tuberías que realizan la recolección y transporte de fluidos extraídos desde los pozos en producción hasta el punto de separación en las baterías (líneas de flujo), se tienen implementado "Programa de Recorrido de Pozos", dentro de las prestaciones del Contrato N° 15095-CTX-A "SERVICIO DE OPERACIÓN DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO DEL LOTE X", suscrito con la empresa STORK PERÚ S.A.C. el mismo que lo realiza nuestra contratista del servicio de recorredores de producción.</p> <p>(...)</p>	
Diagramas de Alcance de la norma ASME B31.4 (Anexo 3 del D.S. N° 081-2007-EM) ⁶⁸	Presentación de diagramas.	Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada en el punto donde ocurrió el derrame.
Oficio N° 10684-2008-OS-GFHL-UEEL de Osinergmin ⁶⁹	Informe Técnico de la Propuesta de Adecuación al Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM.	Dicha información no acredita medida de prevención alguna ejecutada el punto donde ocurrió el derrame.
Mapa de Capacidad de Uso Mayor de Tierras ⁷⁰	Mapa	Dicha información no acredita medida de prevención alguna

⁶⁸ Folios 53 a 55.

⁶⁹ Folios 57 a 66.

⁷⁰ Folio 117.

Documento	Contenido	Análisis
		ejecutada en el punto donde ocurrió el derrame.

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

89. Cabe indicar que la primera instancia señaló referencialmente, como medidas de prevención, la inspección y mantenimiento de la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X, u otras que cumplan con la misma finalidad que se encuentren acordes con sus operaciones, siendo que CNPC debió acreditar alguna medida de prevención, lo cual, de la revisión de las acciones desplegadas por el administrado, no ocurrió en el presente procedimiento administrativo sancionador. Por ello, corresponde desestimar lo señalado por el administrado este extremo.

VI.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad de CNPC por no adoptar las medidas de prevención, con la finalidad de evitar los impactos ambientales negativos al componente suelo, debido al derrame de 3,24 barriles de producción (crudo con agua), ocurrido el 23 de noviembre de 2015, en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X

90. El administrado indicó que el acto que da origen y a partir del cual se constituye la supuesta infracción administrativa es “debido al derrame de fluido de producción”, siendo que la norma supuestamente incumplida no menciona ni hace referencia a que las medidas de prevención son para evitar impactos negativos, la imputación es una deducción o una extensión interpretativa de la norma supuestamente incumplida.

91. El recurrente resaltó que la autoridad no puede fundamentar sus imputaciones o realizar conclusiones en base a supuestos o en base a imaginar lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción, pues los actos a imputar deben ser objetivos y estar debidamente tipificados y no ser supuestos que no se conocen si van a ocurrir.

92. En esa línea, el apelante señaló que existen normas técnicas y legales que regulan las actividades de hidrocarburos, entre las cuales, se encuentran las relacionadas a los mantenimientos de las instalaciones del Lote X, a las cuales hay que remitirse para determinar un supuesto incumplimiento y no solamente considerar los supuestos establecidos en el presente procedimiento administrativo sancionador.

93. Siendo ello así, CNPC indicó que la imputación transgrede el principio de legalidad, pues está sustentado en base a imaginar lo que podría pasar si se

hubiera realizado una determinada acción.

94. Sobre el particular, debe reiterarse que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, no se vulneraron los principios de legalidad y tipicidad, pues no se advierte una deducción o extensión interpretativa de la normativa y se verificó el impacto negativo en el ambiente por el derrame ocurrido.
95. Asimismo, conforme al marco normativo expuesto en relación a las normas imputadas, los titulares de hidrocarburos se encuentran obligados a implementar, entre otras, las medidas necesarias para prevenir los impactos ambientales negativos que se podrían generar por la ejecución de sus actividades; siendo que, conforme se advierte de la revisión de la información presentada por el administrado y el Informe de Supervisión, no fue posible advertir la ejecución de medida idónea alguna.
96. En esa línea, es oportuno precisar que CNPC, como titular de las operaciones de hidrocarburos, se encuentra en mejor posición para definir las acciones de prevención idóneas para el desarrollo de sus actividades; de forma que, contrariamente a lo señalado por el administrado, no existiría contradicción alguna en el presente procedimiento administrativo sancionador.
97. Por otro lado, el recurrente indicó que la adopción de medidas de prevención no puede interpretarse válidamente como la exigencia de garantizar la inexistencia de fallas o derrames, así como la existencia de fugas de fluidos no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se adoptan medidas preventivas.
98. Además, el recurrente señaló que el OEFA tiene una posición de cero fallas o cero derrames, situación que no es mencionada ni es establecida en la normativa supuestamente vulnerada, lo cual no resulta lógico ni razonable, pues no existen las partes infalibles a pesar de tomar medidas de prevención.
99. Sobre el particular, cabe indicar que el administrado se encontraba obligado a la ejecución de medidas de prevención, a efectos de evitar eventos como el derrame ocurrido el 23 de noviembre de 2015, siendo que, de la revisión de los documentos presentados por el administrado, no se advirtió la ejecución de dichas medidas.
100. Del mismo modo, resulta oportuno precisar que, si bien las medidas de prevención no impiden la ocurrencia de derrames o fallas, resulta importante para el procedimiento administrativo sancionador, acreditar el cumplimiento de las mismas que resulten acordes e idóneas para con el riesgo de la actividad, a efectos de que esta obligación pueda verse cumplida. No obstante, como se indicó previamente, ello no ha ocurrido en el presente procedimiento. Con ello en cuenta, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

Cumplimiento de la normativa vigente con relación a medidas de prevención

101. CNPC alegó que todas las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia de fallas, dado que existen otros motivos que pueden conducir a tal



situación, tales como fatiga, condiciones de operación imprevistas, entre otras. Agregó que la no adopción de medidas de prevención establece un parámetro subjetivo, descripción general e imprecisa del supuesto de hecho y no permite que se configure, de manera válida, el tipo infractor cuyo cumplimiento o incumplimiento se pretende analizar en automático, sin contrastarla con el instrumento que el titular de la actividad ha considerado como el adecuado para realizar actividades de mantenimiento preventivo.

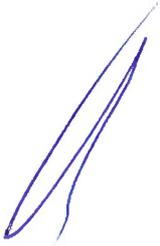


102. Al respecto, cabe indicar que, si bien las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia, el administrado, conforme a la obligación ambiental fiscalizable materia de análisis, se encuentra obligado a la acreditación del cumplimiento de las medidas de prevención, siendo que no será responsable por la ocurrencia de los eventos que ocasionen impactos ambientales en los supuestos de causa fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero, los cuales deberán ser debidamente acreditados por el mismo, lo cual no ha ocurrido en el presente procedimiento administrativo sancionador.

103. Del mismo modo, corresponde precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra referido al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, concordado con el artículo 74° y 75.1 del artículo 75° de la LGA, por lo que administrado se encontraba obligado a la implementación de las medidas de prevención idóneas para el ejercicio de sus actividades, a efectos de que no se produzcan impactos negativos en el ambiente, debiendo haber sido estas acreditadas, lo cual no ocurrió en el presente caso.



104. Respecto a la línea de flujo, el recurrente indicó que el instrumento tomado en consideración para realizar el mantenimiento es el "Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección basado en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo", cumplido y explicado en varias oportunidades.



105. Con ello en cuenta, el apelante indicó que existen normas legales y técnicas que establecen obligaciones de prevención (Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, que precisan la aplicación de la norma ANSI/ASME B31.4 para el transporte de hidrocarburos líquidos), las cuales son de supervisión del Osinergmin. Dichas normas alcanzan a las baterías hasta los puntos de entrega y recepción, siendo que no resultan aplicables a las líneas de flujo⁷¹, lo cual también es reconocido conforme con el Oficio N° 10684-2008-OS-GFHL-UEEL, siendo que, al no haber norma expresa alguna que determine la obligatoriedad de realizar actividades de mantenimiento preventivo a dichas líneas, no se incumplió con el RPAAH.



106. Al respecto, el recurrente señaló que el evento se presentó en la tubería denominada línea de flujo, la cual sigue el mantenimiento, de acuerdo con el

⁷¹ Cuya función es la de recolectar y transportar los fluidos producidos desde el pozo hasta el punto de recepción, antes de su ingreso a procesamiento, cuyo punto inicial es la separación del gas de los líquidos producidos, siendo que para el caso del Lote X, el punto de recepción son las baterías.

Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección⁷².

107. Sobre el particular, corresponde reiterar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra relacionado al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, así como el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA, con lo cual el administrado se encontraba obligado a acreditar las medidas de prevención, a efectos de evitar el derrame ocurrido el 23 de noviembre de 2015.
108. Cabe indicar que el “Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección basado en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo” fue analizado en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, concluyéndose que no acredita medidas de prevención y que fue aprobado en una fecha posterior a la ocurrencia del derrame antes mencionado.
109. Respecto a las líneas de flujos, debe indicarse que el administrado es responsable por los impactos ambientales provocados por el desarrollo de sus actividades de hidrocarburos, siendo que el derrame en la línea de flujo descrito en el Reporte Final de Emergencias Ambientales, documentos presentados por el administrado y el Informe de Supervisión, corresponde a la ejecución de actividades del administrado.
110. Del mismo modo, el administrado indicó que la administración pretende, en el marco de una supervisión, el cumplimiento de obligaciones que ya se encuentran especificadas en la normativa vigente, excediendo el ámbito de competencia del OEFA, más aún cuando pretenden realizar una interpretación extensiva de una norma general que no establece obligaciones específicas, siendo que se encuentran prohibidas las interpretaciones análogas o extensivas para imputar sanciones.
111. Sobre este punto, corresponde reiterar que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, no se ha realizado una interpretación analógica ni extensiva de la imputación, el OEFA ha actuado dentro de sus funciones y el administrado es responsable por los impactos ambientales negativos producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.

Sobre la afectación al medio ambiente

112. El apelante indicó que el derrame ocurrió en una vía y no al lado de la vía, siendo improbable que ocurra la actividad de retención de humedad y nutrientes, pues sobre estos caminos no se han hallado flora o vegetación; además, de acuerdo a los diferentes contratos de cesión, se ha establecido la existencia de estos caminos desde hace muchos años, por lo que se indicaba que el material del cual

⁷² Dicho plan contiene medidas preventivas, correctivas y de control para las líneas de flujo, líneas de combustible y líneas de inyección. Se contempla reemplazos de emergencia, programados, debiendo precisar que las acciones correctivas adoptadas son consideradas en función al cumplimiento del Plan de Contingencia, el cual está diseñado para ayudar a controlar situaciones de emergencia y minimizar sus consecuencias negativas. Este Plan también incluye las actividades de reparación o reemplazo inmediato del tramo fallado y remediar el área afectada mediante el retiro de material contaminado y reposición del mismo con material limpio, en el plazo más corto posible.

está conformado la vía tiene un alto grado de permeabilidad.

113. CNPC indicó que sus instalaciones tienen conformado un tipo de suelo preparados para dar las facilidades de extracción de hidrocarburos, siendo que no tiene sentido que OEFA pretenda señalar que exista un daño potencial en una superficie que no ha demostrado la existencia de meso fauna o micro fauna, o su proporcionalidad para que estos se encuentren afectados, por lo que mientras no se precise la existencia de un hecho que efectivamente podría causar un daño a la flora o fauna, producto de las actividades del Lote X, no podría considerarse un daño potencial.
114. El recurrente indicó que el OEFA debe demostrar fehacientemente los hechos que corresponden a un daño potencial hacia flora y fauna, así como no especular o imaginar situaciones basados en enunciados condicionales para imponer situaciones que en conjunto no tienen sentido, más aún si no cuenta con hechos que demuestren sus afirmaciones condicionales.
115. Cabe reiterar que la presencia de hidrocarburos en el suelo que es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita; por ello, teniendo en consideración el derrame de fluido de producción en el Lote X, es posible concluir que la fuga de hidrocarburos representó un daño potencial para la flora o fauna.
116. Asimismo, el suelo comprende desde la capa superior de la superficie terrestre hasta diferentes niveles de profundidad⁷³, con ello en consideración es preciso tener en cuenta la presencia de microorganismos en la microbiota y mesobiota, a fin de evitar que estos sean afectados por la presencia de hidrocarburos. Por lo tanto, existe un impacto potencial negativo al suelo impregnado con hidrocarburos.
117. De modo que, al ser el administrado responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades, y siendo que la fuga de hidrocarburos fue producida por la falta de adopción de medidas de prevención, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

118. El apelante indicó que el acto de origen y que constituye la supuesta infracción es el derrame de fluido de producción en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24. Asimismo, dado que el evento de origen fue debidamente subsanado con el reemplazo del tramo fallado y la remediación, rehabilitación y restauración de suelos afectados, disposición final de suelos afectados y

⁷³ Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM. Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo.

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

Notas: (...)

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

resultados analíticos de monitoreo de suelos, CNPC indicó que se encuentran inmersos en la condición eximente de responsabilidad.

119. El administrado indicó que el sustento para no declarar la subsanación voluntaria no constituye un precedente de observancia obligatoria, motivo por el cual carece de sustento legal, dado que no se sustenta en una norma.
120. Del mismo modo, agregó que el OEFA no puede imponer condiciones menos favorables a las establecidas en el TULO de la LPAG, pues esta norma con rango legal precisa claramente que los principios de la potestad sancionadora, la estructura y las garantías mínimas reconocidas a los administrados no pueden ser modificadas, por lo que las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales tienen que respetarlas por jerarquía normativa.
121. Sobre este punto, corresponde indicar que el análisis de la causal eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria, debe considerar que la subsanación de la conducta, esto es, el cese de la misma y la remediación de efectos, se produzca de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador y con carácter voluntario.
122. En efecto, conforme al literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TULO de la LPAG⁷⁴, se establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
123. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal⁷⁵ en reiterados pronunciamientos, corresponde indicar que, a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Que se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
 - ii) Que se produzca de manera voluntaria.
 - iii) Que se acredite la subsanación de la conducta infractora⁷⁶.

74

TULO DE LA LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

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

75

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

76

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

- 
- 
- 
- 
- 
124. Ahora bien, para verificar que se configura la eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha, así como desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁷⁷, no son susceptibles de ser subsanadas.
125. Así, en el caso concreto, se debe tener presente que la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la adopción de las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos.
126. Sobre el particular, debe tenerse en consideración que el administrado no acreditó durante el procedimiento la adopción de medidas de prevención, a efectos de evitar el derrame de fluido de producción del 23 de noviembre de 2015.
127. Asimismo, se debe considerar la naturaleza de las medidas de prevención, toda vez que estas se encuentran destinadas a preparar o disponer de manera preliminar lo necesario para evitar un riesgo, es decir, son las diligencias que se deben adoptar de manera coherente para evitar que se produzca un daño; ello, conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.
128. En esa línea, se advierte en el presente caso, y tal como lo ha señalado este Tribunal en reiteradas oportunidades⁷⁸, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente —impactos ambientales negativos al componente suelo debido al derrame de fluido de producción—.
129. En ese sentido, si bien —de la revisión de los documentos que obran en el expediente— se aprecia que el administrado realizó la limpieza⁷⁹, el reemplazo de la tubería afectada⁸⁰, disposición final de suelos afectados⁸¹ y se encontraban por

⁷⁷ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Reporte Final de Emergencias Ambientales y Reporte de Falla de Línea de Flujo Pozo EA 8341 TA24.

⁸⁰ Reporte de Falla de Línea de Flujo Pozo EA 8341 TA24.

⁸¹ Registro de internamiento de suelos afectados con hidrocarburos.

debajo de los ECA Suelo⁸², a criterio de este órgano Colegiado, las acciones realizadas por parte del administrado no subsanan la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; ello, en atención a que la existencia impactos negativos al ambiente, como los precisados en el considerando anterior, debido a la falta de adopción de medidas de prevención, pues debe tenerse en consideración que las medidas de prevención deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.

130. Ahora bien, es importante mencionar que la interpretación relacionada a que las medidas de prevención no puedan ser objeto de subsanación voluntaria —la cual es compartida por la Autoridad Decisora— ha sido reiterada en anteriores pronunciamientos de este Tribunal⁸³, de acuerdo con el principio de predictibilidad o de confianza legítima regulado en el numeral 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁸⁴, que obliga que las actuaciones de la autoridad administrativa sean congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.
131. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado respecto a la falta de sustento legal, el criterio establecido por este Tribunal, conforme con el principio de predictibilidad, configura un antecedente administrativo que se encuentra conforme al ordenamiento jurídico; asimismo, dicho pronunciamiento no ha vulnerado el principio de tipicidad.
132. Por consiguiente, corresponde señalar que no se han impuesto condiciones menos favorables en el presente procedimiento administrativo sancionador que las establecidas en el TUO de la LPAG, pues se ha realizado el análisis de su aplicación en función a la conducta infractora que se pretende subsanar.

⁸² Informe de Supervisión.

⁸³ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 250-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de mayo de 2019, Resolución N° 214-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de abril de 2019, Resolución N° 184-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de abril de 2019, Resolución N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

⁸⁴ **TUO DE LA LPAG**
TÍTULO PRELIMINAR
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

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

133. En función a lo señalado, y dado que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo; debiéndose confirmar la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI.3 Determinar si correspondía el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

134. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁸⁵.

135. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)⁸⁶ 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.

136. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. En ese sentido, corresponderá también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁸⁷; ello, en todo caso, una vez

⁸⁵ LEY N° 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

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

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.

⁸⁶ 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)

⁸⁷ 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

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

137. 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 19⁸⁸ 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.
138. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales que están en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el procedimiento), y, en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.
139. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medida correctiva la obligación señalada en Cuadro N° 2 de la presente resolución.
140. Sobre el particular, esta Sala considera oportuno indicar que la primera instancia ordenó la medida correctiva, en función a que, de la revisión de la documentación que obra en el expediente, el administrado no evidenció que adoptó las medidas de prevención para evitar futuras fallas en la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X, asociadas a la realización de inspecciones y mantenimiento de la tubería de la referida línea de flujo, u otras que cumplan con la misma finalidad que se encuentren acordes con sus operaciones en el Lote X, y evitar la generación de impactos negativos al componente suelo.
141. Ahora bien, resulta oportuno precisar que las obligaciones comprendidas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución se encuentran referidas a la acreditación de la implementación de medidas de prevención de la tubería de 2 3/8" de diámetro de la línea de flujo del pozo EA 8341 de la Batería TA-24 del Lote X, con

impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.

88

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 tramitara procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)

el fin de evitar la ocurrencia de proximos derrames de fluidos de producción, y por consiguiente, evitar la generación de impactos ambientales negativos a la flora y fauna del componente suelo de dicha zona.

142. Con ello en cuenta, se debe indicar que la referida obligación descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, no supone que la medida correctiva se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; por lo que, su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con su finalidad.

143. Cabe advertir que la medida correctiva fue dictada, pese a que, dentro del análisis para el dictado de la misma, la primera instancia precisó que:

148. Es así que, el administrado acreditó que realizó el retiro, limpieza y remediación de los suelos contaminados, recojo y traslado de residuos de tierra impregnada con hidrocarburos, y cambio del tramo de tubería fallado (...)

144. En consecuencia y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁸⁹, 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 aplicación o interpretación distinta del derecho contenida en un acto de la realizada por la primera instancia, corresponde revocar la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución y archivar dicho extremo del procedimiento administrativo sancionador.

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

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

⁸⁹

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. (...)

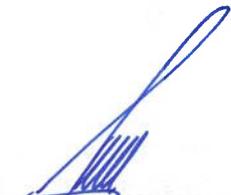
SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI del 19 de junio de 2019, en el extremo a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

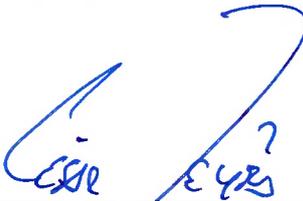
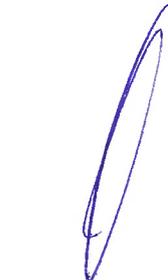
SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 00877-2019-OEFA/DFAI del 19 de junio de 2019, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; y, en consecuencia, **ARCHIVAR** dicho extremo del procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidente
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**

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal

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

.....
MARY ROJAS CUESTA
Vocal

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

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 412-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene cuarenta y siete (47) páginas.