



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

**RESOLUCIÓN N° 464-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

**EXPEDIENTE N° : 1089-2018-OEFA/DFAI/PAS**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**  
**ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.**  
**SECTOR : HIDROCARBUROS**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 578-2019-OEFA/DFAI**


**SUMILLA:** *Declarar la NULIDAD de la Resolución Subdirectoral N° 1016-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 18 de abril de 2018, de la Resolución Subdirectoral N° 2924-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de diciembre de 2018, así como la Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA/DFSAI del 30 de abril de 2019, a través de las cuales se imputó y determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC Perú S.A., por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia, corresponde RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.*

Lima, 23 de octubre de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. CNPC Perú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote X**).
2. Del 6 al 7 de noviembre de 2015, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones del Lote X (en adelante, **Supervisión Especial 2015**), a efectos de verificar los efectos ambientales del derrame de 105 galones de fluidos de producción ocurrido el 4 de noviembre de 2015 en el oleoducto OLB 4 tramo 2 de la LA-09, ubicado en el yacimiento Laguna del Lote X.

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

- 
3. Los hechos verificados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa s/n<sup>2</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**), los cuales fueron evaluados en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 1441-2015-OEFA/DS-HID del 17 de diciembre del 2015<sup>3</sup> (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión**), en el Informe de Supervisión Directa N° 2186-2016-OEFA/DS-HID del 16 de mayo del 2016<sup>4</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 2241-2016-OEFA/DS del 23 de agosto de 2016<sup>5</sup> (en adelante, **ITA**).
  4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1016-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 18 de abril de 2018<sup>6</sup> (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 28 de mayo de 2019, mediante escrito con registro N° E01-47137, CNPC presentó sus descargos en contra de la Resolución Subdirectoral I<sup>7</sup>.
  6. Cabe señalar que, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2924-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de diciembre de 2018<sup>8</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**), la SFEM<sup>9</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Páginas 301 a 317 del documento denominado ISD 2186-2016-OEFA-DS-HID, contenido en el disco compacto que obra a folio 12.

<sup>3</sup> Páginas de la 301 a la 307 del archivo denominado "ISD 2186-2016-OEFA-DS-HID", contenido en el disco compacto obrante en el folio 12 del Expediente.

<sup>4</sup> Páginas de la 5 a la 26 del archivo denominado "ISD 2186-2016-OEFA-DS-HID", contenido en el disco compacto obrante en el folio 12 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 1 a 11.

<sup>6</sup> Folios 13 a 15. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 30 de abril de 2018.

<sup>7</sup> Folios 17 a 40.


<sup>8</sup> Folios 41 a 44. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 27 de diciembre de 2018 (folio 49).


<sup>9</sup> 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 Subdirectoral N° 1016-2018-OEFA/DFAI/SFEM, de conformidad a lo establecido en los considerandos de la presente Resolución.

**Artículo 2°.-** Establecer que las 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.



- 
7. Asimismo, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2925-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>10</sup>, rectificadas mediante la Resolución Subdirectoral N° 2942-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>11</sup> la SFEM decidió ampliar el plazo de caducidad del PAS por tres meses, estableciendo como nueva fecha de caducidad el 30 de abril 2019.
8. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC<sup>12</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 0242-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 3 de abril de 2019<sup>13</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
9. Tras el análisis de los descargos presentados por el administrado<sup>14</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2019<sup>15</sup>, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC<sup>16</sup>, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación:




<sup>10</sup> Folios 45 al 46 Este acto fue debidamente notificado al administrado el 27 de diciembre de 2018, conforme consta en el folio 50.



<sup>11</sup> Folios 47 a 48. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de enero de 2019, conforme consta en el folio 51.

<sup>12</sup> Presentado mediante escrito con registro N° E17-10298 del 5 de febrero de 2019 (Folios 52 a 79). Así como los descargos presentados en el considerando 5 de la presente resolución.



<sup>13</sup> Folios 80 a 99. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado a CNPC mediante Carta N° 575-2019-OEFA/DFAI el 3 de abril de 2019 (Folios 100 a 101).

<sup>14</sup> Presentado mediante escrito con registro N° E17-041053 del 17 de abril de 2019 (Folios 108 a 131).


<sup>15</sup> Folios 133 a 152. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 30 de abril de 2019 (folio 153).

<sup>16</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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



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

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

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

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde



**Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
CNPC no realizó las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo en el yacimiento Laguna del Lote X, al haberse producido un derrame de fluidos de producción por corrosión externa en un punto del oleoducto OLB 4" tramo 2 de la	<p>Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM<sup>17</sup> (RPAAH).</p> <p>En concordancia con:</p> <p>Numeral 24.1 y 24.2 del artículo 24° de la Ley</p>	<p>Numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD<sup>21</sup> (en adelante, RCD N° 049-2013-OEFA/CD).</p>

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.

17

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

**Artículo 8°.- Requerimiento de Estudio Ambiental**

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente. El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

21

**Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD (...)**

**Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**

INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN	SANCIÓN
<b>2</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>		
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la LGA, artículo 15° de la Ley del SEIA, artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE De 10 a 1 000 UIT.

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
LA-09 (coordenadas UTM WGS 84: 489649E, 9532104N); incumpliendo lo dispuesto en su PAMA	<p>Nº 28611<sup>18</sup>, Ley General del Ambiente (LGA).</p> <p>Numeral 15.1 del artículo 15° de la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley SEIA)<sup>19</sup></p> <p>Artículo 29° del Reglamento de la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo Nº 019-2009-MINAM, (Reglamento de la Ley del SEIA)<sup>20</sup>.</p>	

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

10. 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 Nº 2:

<sup>18</sup> Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.  
**Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

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

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

<sup>19</sup> Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

**Artículo 15°.- Seguimiento y control**

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

<sup>20</sup> Decreto Supremo Nº 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

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

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

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada**

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
CNPC no realizó las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo en el yacimiento Laguna del Lote X, al haberse producido un derrame de fluidos de producción por corrosión externa en un punto del oleoducto OLB 4° tramo 2 de la LA-09 (coordenadas UTM WGS 84: 489649E, 9532104N); incumpliendo lo dispuesto en su PAMA.	CNPC deberá acreditar la remediación efectiva del área afectada por el derrame de fluidos de producción en el punto del oleoducto OLB 4° tramo 2 de la LA-09, la cual debe incluir los suelos afectados en el punto de monitoreo 24,6, ESP-02 (Coordenadas UTM, WGS84: 489647E: 9532145N).	En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral apelada.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que incluya como mínimo la siguiente información:  <u>Respecto de las acciones de remediación</u> (i) Las acciones adoptadas a fin de remediar el área afectada. (ii) Informe de ensayo de los muestreos de la calidad de suelo realizado con un laboratorio acreditado, acompañado de su respectiva cadena custodia, que acrediten cumplir con lo establecido en los Estándares de Calidad Ambiental para suelo vigente. (iii) Copias de los manifiestos de disposición final de residuos sólidos peligrosos generados producto de las actividades de remediación (iv) Fotografías debidamente fechadas y georreferenciado (coordenadas UTM WGS84) que evidencia la ejecución de las acciones de remediación y los muestreos de la calidad de suelo.

Fuente: Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA/DFAI.  
Elaboración: TFA.



11. El 22 de mayo de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N°578-2019-OEFA/DFAI<sup>22</sup>, argumentando lo siguiente:

*Sobre la falta de motivación.*

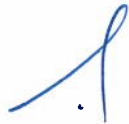

- a) El apelante indicó que el hecho objeto de imputación no ha sido determinado al momento del inicio del procedimiento administrativo sancionador, toda vez que no se ha especificado las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo que se debió ejecutar, con lo cual se le impidió tomar conocimiento de los hechos imputados, con la finalidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa.
- b) En esa línea, indicó que el supuesto incumplimiento del PAMA, se basa en un enunciado general, toda vez que no se detalla las obligaciones y solo se refiere al Plan Maestro de Mantenimiento Preventivo que no contiene un detalle de las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo.
- c) Asimismo, tomando como referencia la Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de mayo de 2018, indicó que el TFA ha señalado que el no definir el tipo de medida de prevención que no fue adoptada —al momento del inicio del PAS— vulnera el derecho de defensa.

<sup>22</sup> Presentado mediante escrito con registro N° E17-52946 el 22 de mayo de 2019 (Folios 184 a 212). Cabe indicar que la copia de dicho escrito se presenta en los folios 154 a 182.



- 
- 
- d) El apelante indicó que no se observó un razonamiento lógico y jurídico que determine que el derrame se originó por no adoptar las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo, señalando 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, con lo cual el presente procedimiento administrativo sancionador no cumple con el Principio del debido procedimiento.
- e) 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 responsabilidad<sup>23</sup>.


Sobre la no consideración de las acciones ejecutadas

- 
- 
- f) El apelante indicó que el OEFA al pretender justificar su postura en base a una inacción, debería establecer claramente cuál sería la inacción incumplida y como esta se subsume con la sanción que se pretende aplicar.
- g) Asimismo, indicó que para el OEFA no tomó en cuenta todas las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo que se ejecutaron, pese de haber evidencia que se realizaron al amparo de la normativa vigente, toda vez que basa su posición en que no haya fallas ni derrames, lo cual no es correcto dado que las medidas de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia de fallas. En base a ello, el administrado indicó que el OEFA no realiza ninguna demostración técnica que fundamente de manera lógica y jurídica la imputación.
- h) En esa línea, el administrado indicó que el OEFA construye la imputación de no realización de acciones de mantenimiento, por haberse producido un derrame en el tramo 2 del oleoducto de LA09, lo cual resulta desproporcionado, dado que implica señalar que por un derrame de un punto del oleoducto de Laguna 09 se generaliza y concluye la falta de mantenimiento preventivo/predictivo en todas las instalaciones del yacimiento Laguna.
- i) 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.

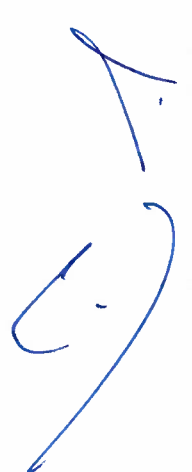



<sup>23</sup>

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 (...)".

- 
- j) 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.
- k) 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.
- l) Por otro lado, el recurrente indicó que no realizar las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo, no puede interpretarse válidamente como la exigencia de garantizar la inexistencia de derrames, así como la existencia de derrames de fluidos no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se realizan acciones de mantenimiento preventivo.

*Sobre la transgresión a los principios de legalidad y tipicidad*

- 
- m) De otro lado, el administrado señaló que concluir que no realizó las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo al haberse producido un derrame de fluido en el oleoducto. 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.
- n) 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 deba a la falta de adopción de acciones de mantenimiento, por lo que es una transgresión al principio de tipicidad y legalidad, dado que la imputación está basada en una suposición a partir de observar un hecho presentado (derrame de fluido de producción), transgrediendo el principio de presunción de licitud.
- o) Asimismo, el apelante señaló que, en el artículo 8° 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.
- p) 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.
- q) 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.


- r) El recurrente indicó que se está frente a una fiscalización basada en resultados, toda vez que: (i) el OEFA no es el organismo competente para establecer las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo; (ii) Supuestamente los administrados se encuentran en mejor condición técnica para determinar las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo; (iii) las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo 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 acciones de mantenimiento preventivo/predictivo no existieron.
- s) 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


- t) CNPC alegó que las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo 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 no realizar acciones de mantenimiento preventivo/predictivo 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.
- u) Respecto los oleoductos, el recurrente indicó que el instrumento tomado en consideración para realizar el mantenimiento es el "Manual de Operación y Mantenimiento de ductos", cumplido y explicado en varias oportunidades.
- v) Con ello en cuenta, el apelante indicó que, respecto de Oleoductos, existen normas legales y técnicas que establecen la obligación de observar de manera regular la normativa vigente, cuya supervisión se encuentra a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (**Osinergmin**).
- w) De otro lado, el administrado señaló, todas las actividades preventivas realizadas al Oleoducto LA09 antes de la falla del tramo 2 han sido debidamente evidencias, para lo cual señaló lo siguiente:
  - i) Conforme con lo establecido en el artículo 57° del anexo 1 del Decreto Supremo N° 081-2007-EM, ejecutó tres medidas de control




interna de corrosión<sup>24</sup>, las cuales fueron acreditadas mediante la Carta N° CNPC-APLX-OP-554-2015 del 30 de diciembre de 2015.

- 
- ii) Antes del evento había reemplazado el 43% de la totalidad del Oleoducto.
  - iii) De acuerdo al Plan de Integridad de Ductos, las inspecciones con ultrasonido a los ductos del Lote X se realizaron el 2016, toda vez que dichas inspecciones se realizan cada cuatro años. Asimismo, indicó que el tratamiento químico se inició el 7 de julio de 2015, cuatro meses antes de la ocurrencia del evento.
  - iv) Señaló que oleoducto de la LA09 no requiere aplicación de revestimiento, toda vez que el mismo pertenece a la categoría C2, según lo señalado en el Estudio de Corrosión Atmosférica en las Instalaciones de Petrobras Energía Perú S.A., elaborado de conformidad con el artículo 56° del Decreto Supremo N° 081-2007-EM.
  - v) Realizó el pintado de los ductos ubicados en ambientes con categoría C3 o más, sumando un total de 18,726 m<sup>2</sup> de tubería, que excede largamente la cantidad de metrado comprometido en su Programa de Adecuación al Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, que era de 14,000 m<sup>2</sup>.

*Sobre la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria*

- 
- x) El apelante indicó que el acto de origen y que constituye la supuesta infracción es el derrame de fluido de producción en un punto del tramo 2 del Oleoducto LA09 del Yacimiento Laguna del Lote X. 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 por subsanación voluntaria.
  - y) El administrado indicó que el OEFA no puede imponer condiciones menos favorables a las establecidas en el TUO de la LPAG, pues esta norma con rango legal precisa claramente que los principios de la potestad sancionadora, la estructura y las garantías mínimas reconocidas a los administrados no pueden ser modificadas, por lo que las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales tienen que respetarlas por jerarquía normativa.



<sup>24</sup> Estas medidas son: Uso de inhibidores de corrosión, uso de biocidas e inspecciones visuales e inspecciones mediante técnicas de ultrasonido de los oleoductos.

Sobre la zona carrozable del exterior de la batería LA-09

- z) Finalmente, el administrado señaló, que contrariamente a lo indicado por la DFAI, los alrededores del tramo 2 del oleoducto de la LA-09 constituyen zona carrozable, siendo que a efecto de acreditar ello adjunto un registro fotográfico.

**II. COMPETENCIA**

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>25</sup>, se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley de SINEFA**)<sup>26</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación,

<sup>25</sup> **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.

<sup>26</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

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

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



supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>27</sup>.

15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>28</sup> 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/CD<sup>29</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>30</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>31</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de

<sup>27</sup> LEY N° 29325.

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>28</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>29</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

<sup>30</sup> LEY N° 29325.

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

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

<sup>31</sup> **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

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

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo 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:

- a) 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.

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

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>32</sup>.

18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>33</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>34</sup>.

21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico;

- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>33</sup> LEY N° 28611.  
Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

(ii) derecho fundamental<sup>35</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>36</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>37</sup>.

22. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>38</sup>.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>37</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



2019-JUS<sup>39</sup> (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

**V. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1016-2018-OEFA/DFAI/SFEM, DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 2924-2018-OEFA/DFAI/SFEM Y DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 578-2019-OEFA/DFAI**

26. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por CNPC en su recurso de apelación, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM en la Resolución Subdirectoral N° 1016-2018-OEFA/DFAI/SFEM, variada por la Resolución Subdirectoral N° 2924-2018-OEFA/DFAI/SFEM y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>40</sup>, ello teniendo en consideración lo dispuesto el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>41</sup>. Una vez dilucidada dicha cuestión,

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

<sup>41</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD mediante el cual se Aprueba Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
**Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)**

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

este tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

27. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 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 conferidas<sup>42</sup>.
28. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>43</sup>, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
29. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° de la citada norma<sup>44</sup>, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> **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.

<sup>44</sup> **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.

<sup>45</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

30. En ese sentido, parte de la doctrina<sup>46</sup> ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
31. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor<sup>47</sup>, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.
32. Por ende, dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>48</sup>.
33. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>49</sup> tiene como finalidad que —en un caso en concreto—,

<sup>46</sup> MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Decimosegunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 413.

<sup>47</sup> Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación — en la fase de 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).

<sup>48</sup> “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación — en la fase de la aplicación de la norma — viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia 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*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

<sup>49</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios*



al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>50</sup>.

34. 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 correspondiente.
35. Partiendo de lo antes expuesto, y teniendo en cuenta que el hecho imputado está referido al incumplimiento de los compromisos asumidos por el administrado en su instrumento de gestión ambiental, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la primera instancia – en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador – realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a CNPC en el presente caso corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).

#### Sobre el marco normativo que regula el PAMA

36. En aras de contextualizar el análisis de la presente cuestión controvertida, se ha de tener presente que en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA, se prevé que los estudios ambientales en su calidad de instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas<sup>51</sup>.

a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

<sup>50</sup> 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 solo 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 este 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 (...)**. El énfasis es nuestro.

#### 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 estas 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". El énfasis es nuestro.

<sup>51</sup> Ley N° 28611

#### **Artículo 16°. - De los instrumentos**

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

37. Asimismo, en la LSEIA se exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución<sup>52</sup>. Cabe mencionar que, durante el proceso de la certificación ambiental, la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental que tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos generados por la actividad económica.
38. Por su parte, de acuerdo con el artículo 6° de la referida ley, dentro del procedimiento para la certificación ambiental, se debe seguir una serie de etapas, entre las cuales se encuentra la evaluación del instrumento de gestión ambiental presentado por el titular de la actividad, acción que se encuentra a cargo de la autoridad competente<sup>53</sup>.
39. Una vez obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del RLSEIA, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones en ella contenidas, a fin de prevenir, controlar, mitigar,

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

**Artículo 17°. - De los tipos de instrumentos**

- 17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.
- 17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)
- 17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

**Artículo 18°. - Del cumplimiento de los instrumentos.**

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

52

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

**Artículo 3°. - Obligatoriedad de la certificación ambiental**

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

53

**Ley N° 27446**

**Artículo 6°. - Procedimiento para la certificación ambiental**

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

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

rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el estudio de impacto ambiental<sup>54</sup>.

40. En ese sentido, en el artículo 8° del RPAAH se impone a los titulares de las actividades de hidrocarburos la obligación de iniciar, ampliar o modificar sus actividades contando, previamente, con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental y a cumplir los compromisos establecidos en este.
41. Así pues y tal como este Tribunal lo ha señalado en anteriores pronunciamientos<sup>55</sup>, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser ejecutados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
42. Por lo tanto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en el instrumento de gestión ambiental, así como las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionados al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada – en todo caso– a la prevención de impactos negativos al ambiente.

#### Sobre el compromiso asumido por CNPC en el PAMA

43. En los capítulos V, VII y VIII del PAMA, CNPC, se señala lo siguiente<sup>56</sup>:

##### **V. Excepciones e Impactos**

##### **A. Políticas y Prácticas Ambientales de la Empresa**

##### **1. Plan Maestro de Mantenimiento**

Las principales causas de deterioro ambiental durante la ejecución de un proyecto u operación industrial, es la falta de mantenimiento de equipos, que por no ser

<sup>54</sup> Decreto supremo N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

##### **Artículo 55°. - Resolución aprobatoria**

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

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

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

<sup>55</sup> Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

<sup>56</sup> Páginas 49, 78 y 93 del archivo denominado "PAMA", contenido en el disco compacto obrante en el folio 132 del Expediente.



atendidos oportunamente con mantenimiento preventivo/predictivo, se hacen cada vez menos eficientes y tienden a emitir mayor volumen de contaminantes hacia el ambiente.

Para las operaciones del Lote X, (...) cuenta con un Plan Maestro de Mantenimiento para todas sus instalaciones y equipos, y que a la fecha no se ha ejecutado en su totalidad, debido principalmente a limitaciones económicas impuestas por políticas de austeridad.

Esta situación ha dado lugar a que una parte de sus instalaciones y procesos hayan devenido en obsolescencia y sean focos significativos de emisión de contaminantes (...).

#### **VII. Plan de Manejo Ambiental**

(...)

##### **B. Mantenimiento**

(...)

(...) tiene un Plan Maestro para la realización del mantenimiento mayor y menor de los diferentes equipos de las operaciones del Lote X. Este plan se cumplió parcialmente en años anteriores, debido a restricciones económicas, y como consecuencia de esta situación se aprecia actualmente deterioro y obsolescencia en las instalaciones y equipos. Del mismo modo estas malas condiciones operativas han provocado incremento en el nivel de contaminantes con el consecuente daño al ambiente.

De acuerdo con la renovada filosofía de protección del ambiente, (...) ejecutará el Plan Maestro de Mantenimiento preventivo.

(...)

#### **Capítulo VIII. Plan de Contingencias**

Con el objetivo principal de causar el menor impacto negativo posible sobre el Medio Ambiente, atenuando la contaminación al mar y tierra ante un posible derrame de petróleo, debemos entender como filosofía que la mejor manera de controlar los derrames es evitar que estos ocurran, para lo cual, se debe mantener un plan sostenido de capacitación y prácticas de entrenamiento. Asimismo, la prevención de derrames dependerá del buen diseño de las operaciones y principalmente el mantenimiento de los equipos(...).

(Lo subrayado ha sido agregado)

44. Ahora bien, durante la Supervisión Especial 2015, la DS observó que en el punto de oleoducto OLB 4" tramo 2 de la LA-09 (coordenadas UTM WGS 84:489649E, 9532104N), el tubo se encontraba con signos de corrosión lo que había provocado el derrame, lo cual fue consignado en el acta de supervisión, según detalle siguiente:

N°	HALLAZGOS
1	<p>Durante la supervisión al incidente de derrame ocurrido en el Oleoducto OLB, de 4" ubicado al Noroeste de la Bateria LA-09. Se verificó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El derrame producido se originó en el ducto de 4" que forma parte del sistema de transferencia de fluidos de pozos almacenados en la Bateria LA-09 hacia la estación 951, en el punto del ducto (coordenadas UTM (WGS84): 489649E, 9532104N) se observó que el administrado había colocado dos abrazaderas para controlar el derrame; sin embargo, al momento de la supervisión se verificó que el tramo de tubería estaba siendo retirada para ser reemplazada por uno nuevo; <u>cabe indicar que el tubo se encontraba enterrado y con signos de corrosión en este tramo el mismo que habría provocado el derrame.</u></li> <li>- El área afectada por el derrame fue intervenido con actividades de recuperación de suelos afectados, y la reposición con material de préstamo (coordenadas UTM (WGS 84) 489648E, 9532121N), el área intervenida es de aproximadamente de 420 m<sup>2</sup>, que se extiende desde la esquina Sureste de la Bateria LA-09, en un área de terreno aledaño al lado Oeste de la Bateria LA-09; en esta área se verificó que el suelo afectado, había sido recuperado y trasladado hacia el área de acumulación de suelos contaminados, denominado "área de homogenización Somatito".</li> <li>- Los suelos afectados por el derrame ocurrido en el oleoducto PLB - LA-09, fueron recuperados y trasladados a un área de terreno ubicado al Suroeste de la Bateria LA-06, denominado área de "homogenización" Somatito, el mismo que fue dispuesto sobre un cúmulo de suelos anteriormente almacenados en el lugar; en este punto, no se identificó específicamente el volumen total del suelo recuperado. Y el administrado no mostró el registro correspondiente; los suelos que se pudo visualizar se encontraban a la intemperie y en un área donde no se pudo evidenciar la impermeabilización de fondo, y el área estaba cercado con alambre de púas, con un punto de acceso vehicular.</li> </ul>

Fuente: Extracto del Acta de Supervisión

45. A su vez, dichos hallazgos fueron recogidos en el Informe de Supervisión, donde se señaló lo siguiente:

<p><b>Hallazgo N° 01:</b></p> <p>Durante la supervisión realizada al área afectada por el derrame ocurrido en el oleoducto OLB-4" tramo 2 LA-09, se verificó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El derrame ocurrido el 4 de noviembre del 2015, fue de 2.50 Bbls<sup>10</sup> de fluido de pozo (petróleo crudo con 85% de agua) proveniente del oleoducto LBO 4" tramo 2 LA-09, el cual no contaba con un sistema de revestimiento de la superficie, originándose así una corrosión externa. Ello provocó un área impactada de aproximadamente de 420m<sup>2</sup>.</li> <li>- Que el derrame producido se originó en el ducto de 4" de diámetro que forma parte del sistema de transferencia de fluidos de pozos almacenados en la Bateria LA-09 hacia la estación 951, en el punto del ducto (coordenadas UTM (WGS84): 489649E, 9532104N) en el cual se había colocado dos abrazaderas para controlar el derrame, el tramo de tubo que falló muestra signos de corrosión externa.</li> <li>- Que el administrado estaba realizando trabajos en 420 m<sup>2</sup> de terreno al lado Oeste de la Bateria LA-09, en el cual se nota suelo disturbado y material de préstamo adicionado.</li> </ul>
---

Fuente: Extracto del Informe de Supervisión.

- 1
46. En ese sentido, la SFEM mediante la Resolución Subdirectoral N° 1016-2018-OEFA/DFAI/SFEM, variada por la Resolución Subdirectoral N° 2924-2018-OEFA/DFAI/SFEM, consideró iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra CNPC por el incumplimiento de sus compromisos establecidos en su PAMA.
47. Sobre esa base, la DFAI fundamentó la determinación de la responsabilidad administrativa de CNPC, concluyendo que se encontraba acreditado que, al momento de la supervisión, CNPC no había realizado las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo en el yacimiento Laguna del Lote X, al haberse producido un derrame de fluidos de producción por corrosión externa en un punto del oleoducto OLB 4" tramo 2 de la LA-09, lo cual incumpliría lo establecido en su PAMA.
48. En ese sentido, corresponde determinar si el administrado incumplió lo previsto en su PAMA, tal como lo estableció la DFAI en la Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA-DFAI, mediante la cual declaró responsabilidad administrativa a CNPC por no realizar las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo en el yacimiento Laguna del Lote X, al haberse producido un derrame de fluidos de producción por corrosión externa en un punto del oleoducto OLB 4" tramo 2 de la LA-09 (coordenadas UTM WGS 84: 489649E, 9532104N).
49. En esa línea argumentativa, a efectos de determinar las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo a las cuales el administrado estaba obligado a implementar, resulta pertinente hacer un análisis de lo previsto en el PAMA de CNPC.
- 2
50. En tal sentido, corresponde precisar que, de una lectura del PAMA del administrado, este colegiado considera que, si bien CNPC señaló en dicho instrumento que realizaría acciones de mantenimiento preventivo/predictivo en las instalaciones del Lote X, del mismo también se desprende que con la finalidad de cumplir dicho compromiso CNPC estableció como una de sus "Políticas y Prácticas Ambientales" del PAMA contar con un "Plan Maestro de Mantenimiento", puesto que, de acuerdo con lo recogido en dicho IGA, una de las principales causas de deterioro ambiental durante la operación de un proyecto es la reducida aplicación de mantenimiento preventivo de los equipos.
51. Es así que, se entiende que es en el Plan Maestro de Mantenimiento Preventivo donde CNPC debió identificar las medidas destinadas al mantenimiento preventivo/predictivo para evitar el derrame de hidrocarburos ante la ocurrencia de determinadas situaciones como la corrosión externa del Oleoducto LBO 4" tramo 2 de la LA-09.
52. Sin embargo, de la lectura de los considerandos de la Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA/DFAI, para declarar la responsabilidad de CNPC respecto a no realizar las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo, se observa que la DFAI no realiza un análisis del mencionado Plan Maestro de Mantenimiento
- 3



Preventivo a efecto de determinar qué acciones preventivas/predictivas el administrado incumplió.

53. Ahora bien, pese a que la DFAI no hace un análisis del mencionado documento, se observa que en el considerando 17 de la referida resolución, señaló que el administrado no contaba con sistemas de revestimiento de la superficie, originándose así una corrosión externa, impactando un área de 420m2 aproximadamente.
54. Ello, según indicó la DFAI fue verificado conforme las fotografías obtenidas durante la Supervisión Especial 2015, el Acta de Supervisión, el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales y el Reporte Final de Emergencias Ambientales, así como, en los resultados del muestreo de suelos realizado por la DS en tres (3) puntos de muestreo, de cuyos resultados se advierte excesos de los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Suelo de Uso Industrial establecidos en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM (en lo sucesivo, **ECA para Suelo**) respecto del parámetro Hidrocarburos Totales de Petróleo en las fracciones F2 (C10-C28) y F3 (C28-C40).
55. En ese sentido, se tiene que la DFAI determinó responsabilidad administrativa de CNPC por obligaciones que no estaban plenamente establecidas e identificadas en su PAMA.
56. En esa línea, esta Sala considera pertinente señalar que los instrumentos sirven para determinar los potenciales impactos positivos, negativos y sociales que podría generar un proyecto a ser implementado en un área determinada, generando obligaciones que tienen por objetivo proponer estrategias de manera ambiental orientadas a prevenir, mitigar o corregir los impactos ambientales<sup>57</sup>.
57. En ese sentido y, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente<sup>58</sup>, los compromisos ambientales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental para su cumplimiento deben ejecutarse en el modo, forma y tiempo previsto en los mismos, toda vez que constituyen compromisos evaluados y aprobados por la autoridad certificadora competente.
58. Por lo expuesto, se tiene que a lo largo de un procedimiento administrado, en caso se considere imputar y determinar responsabilidad administrativa por obligaciones contenidas en un instrumento de gestión ambiental estos deben encontrarse plenamente identificados por la autoridad instructora y la autoridad decisora, ello a fin de determinar si el administrado cumplió o no su compromiso en el modo,

<sup>57</sup> Wieland, P. (2017). *Introducción al Derecho Ambiental*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, p. 83.

<sup>58</sup> Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 003-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de enero de 2018, N° 074-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de noviembre de 2017, N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

forma y tiempo establecido en su instrumento, hecho no ocurrió en el presente caso.

59. En efecto, se verifica que los hechos objeto de imputación no fueron plenamente determinados a lo largo del presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que al momento de tipificación en la imputación de cargos, solo se le imputó al administrado la no realización de las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo; más no se detalló qué tipo de acción —conforme su PAMA— no fue adoptada por éste.

60. En esa línea, corresponde citar a Gómez Tomillo, quien nos señala lo siguiente:

no caben las imputaciones genéricas: los cargos deben de tener una mínima concreción, aunque se admite no concretar lo suficiente en aquellos procedimientos en los que el pliego de cargos no se incluye en la iniciación y este pliego disponga una relación pormenorizada de éstos.

61. Sobre lo citado, se advierte que la imputación efectuada al administrado sobre la no realización de las acciones de mantenimiento preventivo/predictivo, resulta ser genérica, toda vez que no se especificó que acción o acciones, no fueron adoptadas por CNPC. Asimismo, conforme se ha señalado al momento de la determinación de establecer la responsabilidad del administrado, esto es, en la Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA/DFAI, la DFAI no identificó el compromiso asumido por CNPC en su instrumento, el cual no fue cumplido.

62. En consecuencia, esta sala es de la opinión que la Resolución Subdirectoral N° 1016-2018-OEFA-DFAI/SFEM, la Resolución Subdirectoral N° 2924-2018-OEFA-DFAI/SFEM y la Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA/DFSAI, fueron emitidas vulnerando los principios del debido procedimiento y de tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 248° del TUE de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, lo que acarrea un vicio del acto administrativo que causa su nulidad<sup>59</sup>.

63. Atendiendo a todo lo expuesto, esta Sala considera que corresponde declarar la nulidad la Resolución Subdirectoral N° 1016-2018-OEFA-DFAI/SFEM, de la Resolución Subdirectoral N° 2924-2018-OEFA-DFAI/SFEM y la Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA/DFSAI, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUE de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad.

<sup>59</sup>

**TUE de la LPAG**



**Artículo 10.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)



**Artículo 13.- Alcances de la nulidad**

13.1 La nulidad de un acto solo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).

- 
- 
64. En ese sentido, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG<sup>60</sup>, corresponde retrotraer el procedimiento a su inicio, debiendo la SFEM iniciar nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el presunto infractor por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
65. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento de fondo respecto a los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.
66. 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.

#### SE RESUELVE:




**PRIMERO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 1016-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 18 de abril de 2018, de la Resolución Subdirectoral N° 2924-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de diciembre de 2018, así como la Resolución Directoral N° 578-2019-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2019, a través de las cuales se imputó y determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC Perú S.A. respectivamente y, en consecuencia **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

<sup>60</sup>

#### TUO de la LPAG.

##### Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

- 
- 12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.
- 12.2 Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.
- 12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.



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

Regístrese y comuníquese.



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



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



-----  
**MARCOS 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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 464-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 28 páginas.