



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

RESOLUCIÓN N° 468-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 946-2018-OEFA/DFAI/PAS

**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS**

ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 805-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI del 7 de junio de 2019, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por las siguientes conductas infractoras:

- (i) **CNPC en diversas áreas del Lote X, no acondicionó sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos; asimismo, los recipientes no cumplen con aislar los residuos sólidos del ambiente. A su vez, no almacenó adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos, toda vez que los dispuso en terrenos abiertos y a granel, sin su correspondiente contenedor, en las siguientes instalaciones ubicadas en:**
- La Batería TA-27,
 - La Batería TA-25,
 - La Locación del Pozo 11401, y
 - La Planta de Homogenización.
- (ii) **Las plataformas de los pozos PB-267, PB-05, PB-268, PB-280, EA-11119, EA-7869, EA-2098, EA-92-51, 11257, EA -6217, EA-2504, EA-1948, EA-1764, EA-5918, EA-11316, EA-1218, EA-5807, EA-1148, PB-293, EA- 277, EA-5972, EA-7528, EA-7548, PE-105 AA8146D, AA8281D, AA8332D, AA8219D, AA8337, AA8137, AA8042D, AA8148, AA8298D, AA8132D, AA8078D, AA8328D, AA11438D, AA11473D, AA11437D, AA11383D, AA8306D, AA8307D y AA8283 del Lote X no cuentan con sistemas de contención, recolección y fugas o derrames de hidrocarburos.**

De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI del 7 de junio de 2019, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Uuz

Lima, 25 de octubre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.¹ (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote X**).
2. Mediante Oficio N° 3555-99-EM/DGH, del 16 de setiembre de 1999, la Dirección General de Hidrocarburos (**DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) aprobó el Estudio Ambiental del Lote X (en adelante, **Estudio Ambiental**) a favor de CNPC.
3. Del 6 al 12 de abril de 2015 (en adelante, **Supervisión Regular 2015-I**) y del 14 al 16 de julio de 2015 (en adelante, **Supervisión Regular 2015-II**), 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, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental, durante la cual se detectó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado.
4. Hallazgos que fueron recogidos en el Acta Supervisión s/n² del 12 de abril de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión I**) y en el Acta de Supervisión s/n³ del 16 de julio de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión II**).
5. Los resultados de la Supervisión Regular 2015-I fueron analizados en el Informe de Supervisión N° 3146-2016-OEFA/DS-HID del 23 de junio de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión I**)⁴, y de la Supervisión Regular 2015-II en el Informe de Supervisión Directa N° 1525-2016-OEFA/DS-HID del 15 de abril de 2016⁵ (en adelante, **Informe de Supervisión II**), así como, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 2911-2016-OEFA/DS⁶ del 4 de octubre de 2016 (en adelante, **ITA**).
6. Sobre la base de dichos documentos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1621-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de mayo de 2018⁷, la Subdirección de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

² Páginas 79 al 99 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 3146-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto que obra a folio 24.

³ Páginas 72 al 81 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 1525-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto que obra a folio 24.

⁴ Contenido en el disco compacto que obra a folio 24.

⁵ Contenido en el disco compacto que obra a folio 24.

⁶ Folios 1 al 23.

⁷ Folios 25 a 28 Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 20 de junio 2018 (folio 30).

Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra CNPC (en adelante, PAS).

7. El 31 de diciembre de 2018, el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 1621-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁸.
8. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 437-2019-OEFA/DFAI/SFEM el 16 de mayo de 2019⁹ (en adelante, Informe Final de Instrucción), a través del cual recomendó declarar la existencia de responsabilidad administrativa.
9. Tras el análisis de los descargos presentados por el administrado¹⁰, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI del 7 de junio de 2019¹¹, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC¹², por la comisión de las conductas infractoras detalladas

⁸ Presentado mediante escrito con registro N° E01-104791 (Folios 58 al 96).

⁹ Folios 97 a 118. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a CNPC mediante la Carta N° 891-2019-OEFA/DFAI el 16 de mayo de 2019 (Folio 120).

¹⁰ Presentado mediante escrito con registro N° E17-54969 del 30 de mayo de 2019 (Folios 122 al 133).

¹¹ Folios 136 a 164. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 7 de junio de 2019 (Folio 165).

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

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

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

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

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

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por

a continuación¹³:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	CNPC en diversas áreas del Lote X, no acondicionó sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos; asimismo, los	Artículo 55° del Reglamento de la Protección Ambiental para Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) ¹⁴ , en	Numeral (i) del literal c) del artículo 4° y numeral 2.3 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹⁶ (Cuadro de

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.

13

Cabe precisar que mediante la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI, la DFAI declaró el archivo del procedimiento administrativo sancionador de las siguientes conductas infractoras:

N°	Conductas Infractoras archivadas
1	CNPC no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar impactos ambientales negativos en el suelo sin protección de cuarenta y siete (47) zonas del Lote X.
2	CNPC diversas áreas del Lote X, no acondicionó sus residuos sólidos peligrosos y peligrosos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos, asimismo, los recipientes no cumplían con aislar los residuos sólidos del ambiente. A su vez, no almacenó adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos, toda vez que los dispuso en terrenos abiertos y granel, sin su correspondiente contenedor, en las locaciones de los pozos EA-2098, EA- 7949, EA-9053, EA-2467, 2191, EA-8116, EA-277, PE-105, PX43, PE107, 7037, volumeters de la batería TA-27 estación EPN-31 y la batería PN-32.
3	Las plataformas de los pozos PB-201, EA-1710D, EA-2041, EA-6228 y AA8327D del Lote X, no cuentan con sistemas de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos
4	CNPC incumplió con utilizar el lodo de perforación tipo ecológico en sus operaciones de perforación, de acuerdo al compromiso asumido en el EIA 69 Pozos del Lote X y en el EIA 1874 Pozos del Lote X, toda vez que, la alta concentración de Bario (Ba) detectado en los lodos y cortes de perforación indican que no se utilizó de tipo ecológico.

14

DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM

Artículo 55°.- Del manejo de residuos sólidos

Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, sus modificatorias, sustitutorias, complementarias, y demás normas sectoriales correspondientes. Sólo está permitido el almacenamiento temporal y la disposición final de residuos sólidos en infraestructuras autorizadas por la Ley y la Autoridad Ambiental Competente. Asimismo, los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos deberán evitar la acumulación de residuos sólidos. Los residuos sólidos inorgánicos deberán ser manejados de acuerdo a la Ley N° 27314 y su Reglamento. Los residuos sólidos orgánicos serán procesados utilizando incineradores, biodegradación u otros métodos ambientalmente aceptados.

16

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

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	recipientes no cumplen con aislar los residuos sólidos del ambiente. A su vez, no almacenó adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos, toda vez que los dispuso en terrenos abiertos y a granel, sin su correspondiente contenedor, en las siguientes instalaciones ubicadas en: <ul style="list-style-type: none"> - La Batería TA-27, - La Batería TA-25 - La Locación del Pozo 11401, y - La Planta de Homogenización. 	concordancia con los artículos 25°, 38°; 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (RLGRS) ¹⁵ .	Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD).
3	Las plataformas de los pozos PB-267, PB-05, PB-268, PB-280, EA-11119, EA-7869, EA-2098, EA-92-51, 11257, EA - 6217, EA-2504, EA-1948, EA-1764, EA-5918, EA-11316, EA-1218, EA-5807, EA-1148, PB-293, EA- 277, EA-5972, EA-7528, EA-7548, PE-105 AA8146D, AA8281D,	Artículo 88° del RPAAH ¹⁷ .	Numeral 3.12.3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁸ .

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

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

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

¹⁵ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio del 2004.

Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos (...)

¹⁷ **REGLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM** (publicado en *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014)

Artículo 88.- De los sistemas de contención

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

¹⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2008.

Accidentes y/o protección del medio ambiente

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	AA8332D, AA8219D, AA8337, AA8137, AA8042D, AA8148, AA8298D, AA8132D, AA8078D, AA8328D, AA11438D, AA11473D, AA11437D, AA11383D, AA8306D, AA8307D y AA8283 del Lote X no cuentan con sistemas de contención, recolección y fugas o derrames de hidrocarburos		

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

10. Asimismo, mediante el artículo 3° de la resolución mencionada, la DFAI ordenó el cumplimiento de las medidas correctivas que se detallan a continuación:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas ordenadas

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
CNPC en diversas áreas del Lote X, no acondicionó sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos; asimismo, los recipientes no cumplan con aislar los residuos sólidos del ambiente. A su vez, no almacenó adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos, toda vez que los dispuso en terrenos abiertos y a granel, sin su	CNPC deberá acreditar el acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada en los siguientes puntos: i) En la Batería TA-27 (Coordenadas UTM Sistema WGS 84 474119 E 9526347 N). ii) En la Batería TA-25 (Coordenadas UTM Sistema WGS 84 4476745 E 9527338 N). iii) Locación del Pozo 11401 (Coordenadas UTM Sistema WGS 84 473543 E 9523161 N)	En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución apelada.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información: i) Un informe técnico que incluya como mínimo las acciones del acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada en las siguientes instalaciones ubicadas en: la Batería TA-27, la Batería TA-25, la Locación del Pozo 11401 y la Planta de Homogenización. ii) Registros fotográficos fechados y con coordenadas UTM WGS 84 que acrediten el

Rubro	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos		
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
3.12.3	Incumplimiento de normas relacionadas con instalaciones de campamentos, oficinas, plataformas y trabajos de perforación de tierra, así como las de erosión, estabilidad de taludes, accesos, cruces de ríos, quebradas y cuerpos hídricos en general.	Art. 81° del Reglamento aprobado por el D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 5,600 UIT

<p>correspondiente contenedor, en las siguientes instalaciones ubicadas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Batería TA-27, - La Batería TA-25 - La Locación del Pozo 11401, y - La Planta de Homogenización. 	<p>iv) Planta de homogenización (Coordenadas UTM Sistema WGS 84 486050 E 9532255 N).</p>		<p>acontecimiento y almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada.</p> <p>iii) Los certificados y/o documentos del recojo, traslado y manifiestos de manejo de residuos peligroso que acrediten la disposición final de los residuos ubicados en la locación del Pozo 11401 y Planta de Homogenización.</p>
<p>Las plataformas de los pozos PB-267, PB-05, PB-268, PB-280, EA-11119, EA-7869, EA-2098, EA-92-51, 11257, EA -6217, EA-2504, EA-1948, EA-1764, EA-5918, EA-11316, EA-1218, EA-5807, EA-1148, PB-293, EA-277, EA-5972, EA-7528, EA-7548, PE-105 AA8146D, AA8281D, AA8332D, AA8219D, AA8337, AA8137, AA8042D, AA8148, AA8298D, AA8132D, AA8078D, AA8328D, AA11438D, AA11473D, AA11437D, AA11383D, AA8306D, AA8307D y AA8283 del Lote X no cuentan con sistemas de contención, recolección y fugas o derrames de hidrocarburos</p>	<p>CNPC deberá acreditar la implementación de sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos, en las plataformas de cuarenta y tres (43) pozos del Lote X que se detallan a continuación: PB-267, PB-05, PB-268, PB-280, EA-11119, EA-7869, EA-2098, EA-92-51, 11257, EA -6217, EA-2504, EA-1948, EA-1764, EA-5918, EA-11316, EA-1218, EA-5807, EA-1148, PB-293, EA-277, EA-5972, EA-7528, EA-7548, PE-105 AA8146D, AA8281D, AA8332D, AA8219D, AA8337, AA8137, AA8042D, AA8148, AA8298D, AA8132D, AA8078D, AA8328D, AA11438D, AA11473D, AA11437D, AA11383D, AA8306D, AA8307D y AA8283</p>	<p>En un plazo no mayor de ciento cuarenta y cinco (145) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución apelada.</p>	<p>Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva la siguiente información:</p> <p>i) Informe técnico que detalle las características del sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos en los cuarenta y tres (43) pozos citados; así como el material impermeable usado para la construcción del referido sistema y las dimensiones.</p> <p>ii) Los registros fotográficos de las actividades realizadas debidamente fechado e identificado con coordenadas UTM WGS84).</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

11. El 28 de junio de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI¹⁹, argumentando lo siguiente:

¹⁹ Presentado mediante escrito con registro N° E17-63239 del 28 de junio de 2019 (Folios 198 a 227).

Respecto a la conducta infractora N° 2

- a) Con relación a las baterías TA27 y TA25, el administrado indicó que, de la revisión de las fotografías 53 y 54 —las cuales fueron señaladas en las resolución apelada—, se evidencia que no guardan relación con la descripción de los hallazgos; igualmente, indicó que no se acredita una mala segregación, toda vez que no se visualiza el contenido, ni se visualiza la falta de hermeticidad en las tapas de los cilindros, toda vez que estas se abrieron y se dejaron de tal forma que se visualice la presencia de tapas; mas no se evidencia el empalme (junta) que debe tener el cuerpo del contenedor y la tapa para verificar el cierre hermético.
- b) De otro lado, respecto a la Planta de Homogenización, el administrado indicó que, de la revisión de la fotografía 63, no se evidencia la presencia de geomembranas impregnadas con hidrocarburos, solo se observa un montículo después de la puerta del ingreso.
- c) Asimismo, señaló que las geomembranas encontradas en la zona del hallazgo se reusaron para la actividad en el almacén Central de Residuos Sólidos y que los residuos de concreto fueron dispuestos en el área destinada a almacenar los residuos de construcción o demolición.

Respecto a la conducta infractora N° 3

- d) El recurrente señaló que el cumplimiento de los sistemas de contención que refiere el artículo 88° de la RPAAH es inaplicable en el Lote X, pues representa un aumento de riesgos y dificultades de carácter ambiental, laboral y operativo; adjuntando para el efecto tomas fotográficas, donde, a su criterio, se evidencias dichos reparos.
- e) Asimismo, el administrado subrayó que existe una equivalencia incongruente entre el sistema de contención en boca de pozo con los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos, en la medida que la primera no cumple una función de almacenamiento.
- f) Adicionalmente, el apelante indicó que a la fecha cumple con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames de hidrocarburos, pues cuenta con las medidas de prevención, tales como tee prensa y accesorios instalados en el puente de producción, coples, codos, tees, niples, unión universal y reguladores de presión.
- g) Por otro lado, argumentó que no existe impacto ambiental al suelo, flora y fauna, en vista que las plataformas de los pozos se encuentran constituidas de material de cantera, lo cual imposibilita la generación de suelo como proceso natural, así como las especies que lo habitan.

- h) Finalmente, el recurrente manifestó que los sistemas de contención que indica el artículo 88° de la RPAAH carecen de una definición legal específica, en atención a las condiciones operativas y geográficas del Lote X.

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**)²⁰, 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 del SINEFA**)²¹, 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 del SINEFA se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²².

²⁰ **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.

²¹ **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. (...).

²² **LEY N° 29325.**

15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ 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/CD²⁴ 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 SINEFA²⁵ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶, disponen que el TFA es el órgano encargado de

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.

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.

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.

LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, 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:

- 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 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)²⁷.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁸, 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 ambiente²⁹.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁰, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

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

²⁸ 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ 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

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

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 inciertos³³.
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 PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación interpuesto por el administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³⁴ (TUO de la LPAG), por lo que es admitido

equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

³¹ 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.

³² 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.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁴ **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.

a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Sí correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC por la comisión de la conducta infractora N° 2 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (ii) Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC por la comisión de la conducta infractora N° 3 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (iii) Si las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución han sido debidamente dictadas por la Autoridad Decisora.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC por la comisión de la conducta infractora N° 2 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

27. Previamente al análisis de los argumentos expuestos en el presente extremo por CNPC en su recurso de apelación, se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de los titulares en actividades en hidrocarburos de acondicionar y almacenar sus residuos en cumplimiento de la normativa ambiental.
28. Sobre el particular, debe indicarse que, en el artículo 55° del RPAAH, se establece que los residuos sólidos generados en las actividades de hidrocarburos deberán manejarse de conformidad con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos³⁵ (LGRS) y el RLGRS.

TUO de la LPAG.

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

³⁵ Actualmente derogada por el Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 23 de diciembre de 2016.

29. Con relación con lo antes mencionado, corresponde precisar que, en el artículo 38° del RLGRS, se han previsto determinadas consideraciones que deben ser cumplidas por el generador de residuos sólidos, en cuanto al acondicionamiento de los mismos, conforme a lo siguiente:

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte; .
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

30. Asimismo, en el artículo 39° del citado cuerpo normativo, se establece que el generador de residuos sólidos, en cuanto al almacenamiento de los mismos, debe cumplir con las siguientes condiciones:

Artículo 39°. - Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento, así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

31. Del ello, se tiene que CNPC se encontraba obligado acondicionar y almacenar sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en cumplimiento de la normativa ambiental.
32. Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2015-I, la DS detectó, entre otros, los siguientes hallazgos:

Cuadro N° 3.- Hallazgos detectados durante la Supervisión Regular 2015-I

Instalación	Descripción	Hallazgo complementado con la fotografía:
Batería TA-27	Se evidenció una mala segregación ³⁶ y disposición de residuos en los cilindros de acopio y la falta de hermeticidad en las tapas de los cilindros.	53
Batería TA-25	En el interior de la batería, se detectó que las tapas de los cilindros de acopio de residuos sólidos no cierran herméticamente.	55
Locación del Pozo 11401	A 15 m del pozo, se ha evidenciado la disposición inadecuada de residuos de lodos y cemento, los mismos que ocupan un área aproximada de 10 m ² y una altura de 1m.	58
Planta de homogenización	Se observaron varias geomembranas impregnadas con hidrocarburos en estado sólido. Asimismo, se observó un montículo.	63

33. De los medios probatorios existentes, mediante la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de CNPC, referida al inadecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos.

Sobre los argumentos del administrado

Respecto a la falta de medios probatorios idóneos para determinar responsabilidad administrativa

34. El administrado señaló en su recurso de apelación que el OEFA no puede imputar un hecho como una falta o incumplimiento a la norma con evidencias que no acreditan la imputación realizada, toda vez que los medios probatorios para determinar responsabilidad administrativa no son idóneos, por los siguientes motivos:

Cuadro N° 4.- Argumentos del administrado relacionados a la falta de medios probatorios idóneos

Instalación	Medio Probatorio cuestionado	Argumento del administrado
Batería TA-27	Fotografía 53	CNPC indicó que, de la revisión de la fotografía 53, no se acredita una mala segregación en las baterías TA27.

³⁶

LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES (...)

Décima. - Definición de términos (...)

28. SEGREGACIÓN

Acción de agrupar determinados componentes o elementos físicos de los residuos sólidos para ser manejados en forma especial.

Batería TA-25	Fotografía 55	CNPC indicó que en la Fotografía 55 no se observa la falta de hermeticidad en las tapas de los cilindros, toda vez que en dicha fotografía solo se observa que los cilindros se encuentran con las tapas abiertas.
Planta de homogenización	Fotografía 63	CNPC indicó que, de la revisión de la fotografía 63, no se evidencia la presencia de geomembrana impregnada con hidrocarburos en la Planta de Homogenización, solo se observa un montículo después de la puerta del ingreso.

35. Con relación a ello, esta Sala considera necesario verificar si en la determinación de responsabilidad administrativa por parte de la DFAI, se observó la concurrencia de elementos suficientes, a efectos de determinar correctamente la responsabilidad administrativa imputada a CNPC por la comisión de la conducta infractora materia de análisis.
36. En mérito a ello, es de señalar que en el ordenamiento jurídico nacional y específicamente en el ámbito del derecho administrativo, se ha regulado el principio del debido procedimiento, estableciéndose como uno de los elementos esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración en el marco de los procedimientos administrativos en general³⁷, sino que, además, supone un límite al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello, al imponer a la Administración, la obligación de sujetarse al procedimiento establecido³⁸ y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

37

TUO de la LPAG

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: (...)
 - 1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. **Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados;** a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (Énfasis agregado)

38

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. (...)

37. De lo expuesto, se colige que la observancia del principio del debido procedimiento asegura que el administrado pueda gozar de los derechos y garantías que el ordenamiento jurídico le reconoce en su relación con la Administración.
38. Principio que, dada su trascendencia, adquiere especial relevancia dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, conforme se desprende de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG; actuando como limitante de la potestad sancionadora de la Administración.
39. Su correcta aplicación, por otro lado, guarda estrecha relación con el principio de verdad material reconocido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del mencionado dispositivo legal³⁹, en virtud del cual las decisiones de la Administración deberán basarse en hechos debidamente probados; por lo que corresponde a aquella la obligación de desplegar las acciones necesarias en aras de determinar o no la existencia de una conducta infractora y sancionable.
40. En ese sentido, este Tribunal estima necesario verificar la idoneidad y suficiencia de los medios probatorios empleados por la DFAI en la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC respecto de la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución. Para ello, resulta oportuno precisar que, para el análisis de la imputación materia del presente PAS, la DFAI valoró lo siguiente:

Cuadro N° 5: Documentos que acreditan la responsabilidad

N°	Medios Probatorios
1	Acta de Supervisión
2	Informe de Supervisión N° 357-2017-OEFA-DS-HID y fotografías anexas
3	Informe Técnico Acusatorio

41. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que, la documentación empleada por la DFAI como medio de prueba para determinar la responsabilidad administrativa de CNPC, en tanto contiene los hechos detectados y verificados por el supervisor durante la diligencia (consignándose el detalle en el Acta y su análisis en el Informe de Supervisión) durante la Supervisión Regular 2015-I, se presumen como válidos, de conformidad con lo señalado en el numeral 242.2 del artículo

³⁹

TUO de la LPAG

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.

242⁴⁰ del TUO de la LPAG, salvo prueba en contrario.

42. En esa línea, esta Sala es de la opinión que las actas e informes de supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen, razón por la cual se procederá a verificar si en cada uno de los hallazgos que se detallan en Cuadro N° 3 de la presente resolución fueron consignados en el Acta de Supervisión I.

Respecto al hallazgo detectado en la Batería TA-27

43. Al respecto, es de señalar que, los hechos relacionados a la mala segregación y disposición de residuos detectados en el interior de la Batería TA-27, fueron consignados en el Acta de Supervisión I, conforme se muestra a continuación:

N°	HALLAZGOS
(...)	
2.-	INADECUADO MANEJO Y/O DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROSOS Y NO PELIGROSOS
(...)	
YACIMIENTO TAIMAN	
53	En el interior de la Batería TA-27, se ha evidenciado una mala segregación y disposición de residuos en los cilindros de acopio, además cabe señalar que las etapas de los cilindros no son herméticas. Coordenadas UTM-WGS84: 0474119 E, 9526347 N
(..)	

Fuente: Extracto del Acta de Supervisión I

44. Ello fue complementado, con la fotografía 53, que se muestra a continuación:



⁴⁰

TUO de la LPAG

Artículo 242.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización (...)

242.2. Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

Respecto al hallazgo detectado en la Batería TA-25

45. Al respecto, es de señalar que, los hechos relacionados a la falta de hermeticidad de las tapas de los cilindros de acopio ubicados al interior de la Batería TA-25, fueron consignados en el Acta de Supervisión I, conforme se muestra a continuación:

Acta de Supervisión I

N°	HALLAZGOS
(...)	
2.-	INADECUADO MANEJO Y/O DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROSOS Y NO PELIGROSOS
(...)	
YACIMIENTO TAIMAN	
(..)	
55	En el interior de la Batería TA-25, se detectó que las tapas de los cilindros de acopio de residuos sólidos no cierran herméticamente. Coordenadas UTM-WGS84: 0476745 E, 9527338 N
(...)	

Fuente: Extracto del Acta de Supervisión I

46. Ello fue complementado, con la fotografía 55, que se muestra a continuación:



FOTO N° 55: Área de acopio de residuos sólidos - Batería TA-25. En el interior de la batería, se detectó que las tapas de los cilindros de acopio de residuos sólidos no cierran herméticamente.
Coordenadas UTM - WGS84, Zona 17M: 0476745 E, 9527338 N.

Respecto a lo detectado en la Planta de homogenización

47. Ahora bien, respecto al hallazgo referido a que se observó geomembranas impregnadas con hidrocarburos en la Planta de Homogenización, es de señalar que dicho hallazgo fue consignado en el Acta de Supervisión I, conforme se muestra a continuación:

Acta de Supervisión I

N°	HALLAZGOS
(...)	
2.-	INADECUADO MANEJO Y/O DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS PELIGROSOS Y NO PELIGROSOS
(...)	
	YACIMIENTO LAGUNA
63	Se observó varias geomembranas con impregnación de hidrocarburos en estado sólido, ubicados fuera de la Planta de Homogenización. Asimismo, se observó un montículo de rocas, restos de cemento y bloques de concreto a una distancia aproximada de 10m. Coordenadas UTM-WGS84: 486050 E, 9532255 N

48. Ello fue complementado, con la fotografía 63, que se muestra a continuación:



49. De los medios probatorios expuestos en los considerandos anteriores, se evidencia que las acciones realizadas por el supervisor en la Supervisión Regular 2015-I no solamente implicó la toma de fotografías de los posibles hallazgos, sino que en dicha acción de supervisión —en función a lo que se detectó *in situ*— se realizó una descripción de los hallazgos señalados anteriormente, esto es: (i) la mala segregación; (ii) la falta de hermeticidad de las tapas; y, (iii) la presencia de geomembranas con hidrocarburos en el Acta de Supervisión I.
50. En base a ello, —y conforme se ha señalado— el Acta de Supervisión I, es un medio que tiene veracidad y fuerza probatoria, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones— la misma que fue suscrita por el supervisor, el administrado o su personal que participó en la Supervisión Regular 2015-I, siendo que las fotografías solo son un complemento de lo detectado por supervisor lo cual obra en el Acta de Supervisión I.

51. En efecto, corresponde precisar que, si bien la toma de fotografías por parte del supervisor refuerza lo detectado en la Supervisión Regular 2015-I, ello no es determinante para sustentar un hallazgo, toda vez que, conforme se ha señalado, ello ha sido materia de verificación *in situ* por parte del supervisor.
52. Tal como señala FERNANDEZ RAMOS⁴¹, lo característico de la actuación inspectora es la actuación *in situ* que tiene lugar mediante la visita de inspección. De acuerdo al autor, en las visitas, mediante la percepción sensorial directa se consigue la inmediatez que confiere un privilegiado valor probatorio a las actuaciones inspectoras.
53. Adicionalmente a ello, se debe señalar que, en la mencionada Acta de Supervisión I, se recogieron las manifestaciones u observaciones del administrado. Verificándose que este no realizó ninguna referente a los hallazgos señalados anteriormente, conforme se muestra a continuación:

OBSERVACIONES DEL ADMINISTRADO
<ol style="list-style-type: none">1. En cuanto a los sistemas de contención en las plataformas se le informa que se encuentra en consulta ante la DGAAE del MINEM el alcance del artículo 88° del D.S. N° 039-2014-EM el mismo que permitirá el levantamiento adecuado de la observación. Se adjunta al presente la referida carta.2. Se solicita que nos remitan los resultados de los monitoreos efectuados en la presente supervisión.

Fuente: Extracto del Acta de Supervisión I.

54. Por lo expuesto, siendo que la DFAI para determinar responsabilidad administrativa de CNPC respecto de la Conducta Infractora N° 2 se ha basado en la veracidad de la documentación detallada en el considerando 40, las cuales constituyen medios probatorios suficientes para determinar la responsabilidad administrativa, corresponde desestimar lo argumentado por el administrado en el presente extremo.

Respecto a la subsanación de la Conducta Infractora N° 1

55. De otro lado, el administrado señaló en su recurso de apelación que las geomembranas encontradas en la zona del hallazgo se reusaron para la actividad en el almacén central de residuos sólidos y que los residuos de concreto fueron dispuestos en el área destinada a almacenar los residuos de construcción o demolición.
56. Sobre el particular, previo al análisis de lo argumentado por el administrado, esta Sala considera necesario precisar que la responsabilidad administrativa en materia ambiental persiste aun cuando se corrija la conducta, salvo que esta haya

⁴¹ FERNANDEZ RAMOS SEVERIANO. La actividad administrativa de inspección. Granada 2002: Editorial Comares, p 368.

sido subsanada voluntariamente con anterioridad al inicio del PAS⁴².

57. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG⁴³, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos (y no con posterioridad), constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
58. En ese sentido, de acuerdo a lo manifestado por el TFA en anteriores pronunciamientos⁴⁴, para la configuración del mencionado eximente de responsabilidad administrativa, deben concurrir las siguientes condiciones de forma copulativa:
- (i) La subsanación se realiza de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
 - (ii) La subsanación se produce de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
 - (iii) La subsanación se efectúa sobre la conducta infractora⁴⁵.
59. Sin embargo, previamente a evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, resulta necesario determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y los efectos que despliega, pues existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁴⁶

⁴² Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019.

⁴³ **TUO de la LPAG.**

Artículo 257°. - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

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

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253. (...)

⁴⁴ Ver las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM 14 de diciembre de 2018, entre otras.

⁴⁵ Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia se indica 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 y Derechos Humanos. *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47.

⁴⁶ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles (LMP), la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

no son susceptibles de ser subsanadas.

60. En esta línea, debe mencionarse que, dada sus características, la Conducta Infractora N° 1, específicamente en el extremo relacionado a que CNPC no almacenó adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos, toda vez que los dispuso en terrenos abiertos y a granel, sin su correspondiente contenedor, sí resulta subsanable, pues posee la naturaleza de una infracción permanente, ya que el administrado ha creado una situación antijurídica que se mantendrá por su voluntad: hasta que el almacenamiento de dichos residuos se efectuó cumpliendo con los requisitos previstos en el artículo 38° de RLGRS.
61. Teniendo claro esto, se procederá a determinar si los medios probatorios presentados por CNPC acreditan el cumplimiento de las condiciones que se exigen para aplicar el mecanismo en cuestión; es decir, si la subsanación voluntaria de la conducta se ha dado con anterioridad al inicio del PAS.
62. Para estos efectos, es necesario hacer mención que la subsanación antes del inicio del PAS se acredita a través de medios probatorios idóneos que permitan corroborar tal situación, como es el caso de fotografías georreferencias y fechadas^{47,48}.
63. Siendo esto así, se procederá a revisar el medio probatorio presentado por el administrado, a efectos de verificar si con los mismos acredita la subsanación de su conducta antes del inicio del presente PAS (**20 de junio de 2018**⁴⁹).
64. Para estos efectos, se debe precisar que, para acreditar que las geomembranas encontradas en la zona del hallazgo se reusaron para las actividades en el almacén central de residuos sólidos y que los residuos de concreto fueron dispuestos en el área destinada a almacenar los residuos de construcción o demolición, CNPC adjuntó a su recurso de apelación las siguientes fotografías:

⁴⁷ Ver considerando 122 de la Resolución N° 167-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de marzo de 2019.

⁴⁸ La necesidad de contar con este tipo de medios probatorios para acreditar fehacientemente la subsanación de la conducta, guarda sentido en la medida que las fotografías fechadas y georreferenciadas permiten verificar de forma indubitable si la corrección se efectuó antes del inicio del procedimiento, y si el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincide con el área en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas a la subsanación de su conducta. Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 060-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de febrero de 2019.

⁴⁹ Fecha en la cual se notificó la resolución de imputación de cargos.



Fotografía N° 1: Vista frontal de la planta de homogenización. Se aprecia área limpia
Fuente: Recurso de apelación



Fotografía N° 2: Vista lateral de la planta de homogenización. Se aprecia área limpia
Fuente: Recurso de apelación

65. Al respecto, se debe indicar que las fotografías presentadas por el administrado no se encuentran georreferenciadas, motivo por el cual no generan certeza de la ubicación en la cual fueron tomadas.
66. Asimismo, se debe señalar que, de revisión de las mismas, se evidencian que estas fueron tomadas el 28 de mayo de 2019, es decir, con fecha posterior al inicio del presente PAS.

67. En esa línea, dado que con los medios probatorios presentados por el administrado no se evidencia que este haya subsanado su conducta antes del inicio del presente PAS.

68. Sin perjuicio de lo señalado, no está demás mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad⁵⁰.

69. En efecto, como explica el profesor Alejandro Nieto⁵¹, corresponde al administrado la carga probatoria para eximirse de responsabilidad administrativa:

(...) 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. (El subrayado es nuestro).

70. En ese sentido, el administrado no solo debe señalar que se le exima de la responsabilidad, sino también acreditar lo manifestado mediante medios probatorios idóneos; hecho que en el presente PAS no se ha dado.

71. No obstante, se considera necesario indicar que, una vez verificados los hechos constitutivos de la infracción, compete a la Autoridad Decisora determinar la existencia de responsabilidad administrativa, sin perjuicio de que el comportamiento posterior desarrollado por el administrado sea valorado con la finalidad de establecer si corresponde o no la imposición de una medida correctiva.

72. Así pues, tras la revisión de los medios probatorios, esta Sala concluye que los mismos no acreditan la subsanación de la conducta imputada con anterioridad al inicio del PAS, ni la corrección de la conducta como tal con posterioridad a este inicio.

73. En consideración a lo expuesto, esta Sala es de la opinión que corresponde confirmar la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI.2 Sí correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CNPC por la comisión de la conducta infractora N° 3 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

⁵⁰ Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

⁵¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta Edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005, p. 424.

De la obligación que refiere el artículo 88° de la RPAAH

74. Al respecto, a efectos de analizar los argumentos expuestos en el presente extremo por CNPC en su recurso de apelación, se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de los titulares en actividades en hidrocarburos de contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos, ello con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo.

75. Al respecto, como marco general, se debe señalar que el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, señala lo siguiente:

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.

76. Dicho principio es concordante con lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar del RPAAH, en el cual se establece que las actividades de hidrocarburos se rigen por el principio de prevención, que se instrumenta a través de la evaluación de los posibles impactos ambientales de las actividades de hidrocarburos, con la finalidad de que se diseñen e implementen acciones tendentes a la eliminación de posibles daños ambientales, en forma adecuada y oportuna.

77. En ese sentido, debe mencionarse que, en el artículo 88° del RPAAH –cuyo incumplimiento es imputado al administrado–, se prevé lo siguiente:

Artículo 88°.- De los sistemas de contención

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

78. Como se puede apreciar, dicho artículo establece como medida de prevención, que, para el caso de fugas o derrames, el administrado deberá contar un sistema mayor denominado sistema de contención —compuesto por sistemas de contención, recolección y tratamiento— similar al utilizado en los equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos, a fin de evitar impactos negativos en el medio ambiente producto de dichas contingencias, debiendo entenderse como *sistema* el conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno y que pueden funcionar recíprocamente para lograr propósito común⁵².

⁵² CONESA, Vicente. "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental". 4ª Edición. Ediciones Mundi-Prensa. España. Año 2010. ISBN: 978-84-8476-384-0. Pp. 31 y 33.

79. En esa línea, este Tribunal considera necesario explicar el funcionamiento de los elementos de contención, recolección y tratamiento que conforman el sistema antes citado.

80. Ahora bien, siendo que, para la norma citada anteriormente, los elementos son el sistema de contención, recolección y tratamiento, corresponde precisar el funcionamiento de estos elementos⁵³:

- a. Respecto al sistema de contención se debe indicar que dicho sistema es una medida reactiva ante la ocurrencia de un derrame, es por ello que estos deben ser impermeables con el objetivo de evitar que el hidrocarburo entre en contacto con el medio ambiente, es así que la literatura técnica⁵⁴ referida a los sistemas de contención, esta podría

1.1. El concepto del sistema

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

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

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

3.5. Definición (...)

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

Consulta realizada el 27 de febrero de 2019.

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

⁵³ Sobre el particular, si bien en el RPAAH no se define en qué consiste el sistema de recolección y el sistema de tratamiento de fugas y derrames, para su debida comprensión se debe tomar, de manera referencial, lo previsto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1278, que describen los procedimientos de recolección y tratamiento. Dicho marco conceptual permitirá evaluar las acciones previstas en el artículo 88° del RPAAH de manera conjunta con el sistema de contención.

⁵⁴ Sobre los sistemas de contención, es relevante anotar, de manera referencial, lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, EPA, por sus siglas en inglés), respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

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

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

Texto extraído de:

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

http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264_1175&rgn=div8

(traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

Asimismo, como referencia técnica, las directrices de la Autoridad de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional (traducción libre efectuada por el TFA), la parte principal de un sistema de contención de derrames

estar compuestas por superficie (suelo) y muros impermeables los cuales contengan el hidrocarburo previo a su recolección⁵⁵.

- b) Respecto del sistema de recolección, cabe indicar que es un conjunto organizado de elementos y procedimientos para recoger los fluidos generados por un derrame o fuga y transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado para su posterior tratamiento⁵⁶.
- c) Con relación al sistema de tratamiento, este constituye un procedimiento para llevar a cabo cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo (fluido generado por un derrame o fuga), a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y al ambiente⁵⁷.

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

es el muro de contención (conocida también como dique, presa o bund), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo y de esta manera facilitar las operaciones de limpieza.

Texto extraído de:

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

Disponible en: http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf

⁵⁵ Cabe agregar que este Tribunal ha señalado en reiterados pronunciamientos, con relación al sistema de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos –premisa para establecer la obligación ambiental–, que dicho sistema puede incluir una gama amplia de estructuras (las cuales dependerán de distintos factores, como, por ejemplo, del material o del tipo de sustancia, entre otros). No obstante, se ha resaltado también que dichas estructuras deben estar orientadas a contener cualquier posible derrame que pueda afectar al aire, suelo y las aguas superficiales y subterráneas, a fin de evitar la contaminación de dichos componentes ambientales.

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

⁵⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1278. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.**

“Anexo

Definiciones (...)

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

⁵⁷ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1278.**

“Anexo

Definiciones (...)

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

estricto orden.

82. En efecto, conforme con lo señalado por este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁵⁸, la obligación de contar con los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, no implica únicamente la implementación del sistema de contención propiamente dicho, sino también la recolección del hidrocarburo (que el sistema de contención contuvo) y su posterior tratamiento.

83. En ese orden de ideas, cabe señalar que la necesidad de contar con los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, encuentra sustento en el principio de prevención, el mismo que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y que tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁵⁹.

84. Por tanto, tomando en consideración el principio de prevención, la obligación referida a contar con los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, precisamente, tiene como finalidad evitar una afectación al suelo o al mar, cuando corresponda, debido al derrame de hidrocarburos, siendo que estos sistemas actúan conjuntamente a través de mecanismos funcionales que operan secuencialmente; iniciándose con la contención del derrame, para luego realizar su recolección y finalmente su tratamiento.

De los presuntos riesgos laborales y operativos en las plataformas de producción al implementar los sistemas de contención

85. El administrado señaló que la presencia del sistema de contención en la boca del pozo, puede generar riesgos de accidentes de trabajo⁶⁰. Asimismo, señaló que se dificulta el monitoreo de las condiciones de operación⁶¹ del sistema de extracción y hace complicada la producción en la boca de pozo. A efectos de acreditar lo señalado adjuntó las siguientes fotografías:

⁵⁸ Ver Resolución N° 042-2016-OEFA/TFA-SEE del 3 de junio de 2016, Resolución N° 034-2016-OEFA/TFA-SME del 14 de noviembre de 2016, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de diciembre de 2017, Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de diciembre de 2017 y Resolución 009-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de enero de 2018.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

⁶⁰ Al respecto el administrado señaló que los riesgos de accidentes de trabajo que se pueden presentar por la presencia del sistema de contención en la boca del pozo, pueden ser riesgos de tropezos y caídas con alta probabilidad de golpes, así como una posición inadecuada del operador.

⁶¹ Las actividades u operaciones de monitoreo que serían afectadas al implementar los sistemas de contención, serían las siguientes:

- Instalación de dinamómetros para la toma de registros dinamométricos que se realiza sobre el varillón.
- Instalación de ecómetro para la toma de registros de nivel de fluido.
- Operaciones de reespaciamento de bomba de subsuelo.
- Operaciones de cambio de rienda y/o mantenimiento de la cabeza de la unidad de bombeo.
- Operaciones de mantenimiento a los accesorios de boca de pozo.
- Operaciones de servicios de pozos y Workover.

MANIOBRAS DE OPERADOR DE PRODUCCIÓN EN BOCA DE POZO

La presencia del Sistema de Contención puede generar:

Posición no deseable que debe adoptar el operador (**Inclinada**).

Distancia del operador a Boca de Pozo con riesgo de caída.

Mayor riesgo de caída por bordes del Sistema de contención.



Fuente: Recurso de apelación

86. A su vez, indicó que los trabajadores están expuestos a que se les pueda ocasionar daños, situación que vulnera el principio de protección, establecido en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (LSST)⁶².
87. Sobre el particular, cabe señalar que, conforme se observa en las fotografías alzadas, CNPC —a su criterio— implementó como sistema de contención una cantina, la cual conforme indica el propio administrado, dificulta la normal ejecución de sus actividades, tales como el monitoreo de condiciones de operación del sistema de extracción; por tanto, se debe indicar que el administrado, en su calidad de titular en las actividades de hidrocarburos, en caso haya detectado alguna dificultad en la ejecución de sus operaciones, se encuentra en la capacidad de realizar las modificaciones que resulten pertinentes, a fin de contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento que mantenga el normal funcionamiento de sus instalaciones.
88. Ahora bien, se debe señalar que, conforme a los artículos 58° y 59° de la LSST⁶³,

⁶² LEY N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo
TÍTULO PRELIMINAR
PRINCIPIOS (...)

IX. PRINCIPIO DE PROTECCIÓN

Los trabajadores tienen derecho a que el Estado y los empleadores aseguren condiciones de trabajo dignas que les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y socialmente, en forma continua. Dichas condiciones deben propender a:

- a) Que el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable.
- b) Que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores y ofrezcan posibilidades reales para el logro de los objetivos personales de los trabajadores.

⁶³ LEY N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo
Artículo 57. Evaluación de riesgos

a que se refiere el administrado, se prevé que el administrado —en su calidad de empleador— luego de la evaluación e identificación de riesgos laborales que se podrían producir como consecuencia del cambio de las condiciones de trabajo, se encuentra en la obligación de modificar las medidas de prevención de riesgos laborales a efectos de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores.

89. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 60⁶⁴ de la referida Ley, el empleador se encuentra en la obligación de proporcionar a sus trabajadores equipos de protección personal adecuados, según el tipo de trabajo y riesgos específicos presentes en el desempeño de sus funciones.
90. Por lo expuesto, lo alegado por el administrado en el presente extremo, no lo exime de su responsabilidad, toda vez que, si bien CNPC en su calidad de empleador debe realizar acciones a efectos de evitar riesgos laborales, ello no es impedimento para dar cumplimiento la normativa ambiental vigente, así como con los compromisos y obligaciones ambientales que son de su cargo, toda vez que una interpretación contraria implicaría que con ello se pueda evadir el cumplimiento de normas de orden público que todo sujeto de derecho —en este caso, personas jurídicas— se encuentra obligada a cumplir, a fin de preservar bienes jurídicos que son de interés general de la sociedad —en este caso, el medio ambiente—.

De la equivalencia en los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos aplicables a las plataformas de producción

91. De otro lado, el administrado señaló que resulta incongruente lo estipulado por el artículo 88° del RPAAH, específicamente en implementar un sistema de contención, recolección y tratamiento en las plataformas de producción equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos, debido a que, en atención a la finalidad de cada infraestructura, ambos cumplen diferentes roles, el primero de producción y el segundo de almacenamiento.

El empleador actualiza la evaluación de riesgos una vez al año como mínimo o cuando cambien las condiciones de trabajo o se hayan producido daños a la salud y seguridad en el trabajo.

Si los resultados de la evaluación de riesgos lo hacen necesarios, se realizan:

- a) Controles periódicos de la salud de los trabajadores y de las condiciones de trabajo para detectar situaciones potencialmente peligrosas.
- b) Medidas de prevención, incluidas las relacionadas con los métodos de trabajo y de producción, que garanticen un mayor nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

Artículo 59. Adopción de medidas de prevención

El empleador modifica las medidas de prevención de riesgos laborales cuando resulten inadecuadas e insuficientes para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores.

⁶⁴ LEY N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

Artículo 60. Equipos para la protección

El empleador proporciona a sus trabajadores equipos de protección personal adecuados, según el tipo de trabajo y riesgos específicos presentes en el desempeño de sus funciones, cuando no se puedan eliminar en su origen los riesgos laborales o sus efectos perjudiciales para la salud este verifica el uso efectivo de los mismos.

92. Con relación con ello, se debe precisar que la equivalencia a que se refiere el artículo 88° del RPAAH no presupone que el cumplimiento de la obligación contenida en dicho precepto se encuentre supeditado a la implementación de un sistema de contención, recolección y tratamiento en las plataformas de producción estrictamente idénticos a los implementados en equipos de manipulación de hidrocarburos, toda vez que, conforme lo desarrollado en la presente resolución, la forma de dar cumplimiento a la obligación contenida en dicho artículo es mediante la implementación de un sistema de contención, recolección y tratamiento que funcione secuencialmente, es decir, que sea implementada de forma conjunta y relacionadas entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames que afecten al medio ambiente, para su posterior recolección y tratamiento, en ese estricto orden. Por ello, se rechaza lo argumentado por el administrado.

De la tee prensa y accesorios instalados en el puente de producción en los pozos del Lote X

93. Respecto a las bocas (cabezales) de los pozos, el administrado indicó que ha realizado la implementación del equipo *stuffing box* o *tee prensa*, el cual se instala obligatoriamente en todos y cada uno de los pozos antes que inicie su producción. Además, agregó que dicho equipo ha sido reconocido como un equipo de prevención por parte del OEFA, precisando la Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM; así también, indicó que otra medida sobre la cual ha informado son los accesorios que son instalados en el puente de producción que se ubica en la boca de todos y cada uno de los pozos en operación diseñados para operar con presiones de operación entre 1000 psi hasta 2000 psi, y que fueron instalados en todos y cada uno de los pozos antes de que se inicie su producción.
94. Sobre el particular, se debe indicar en torno al sistema *stuffing box* o *tee prensa*, que éste constituye un dispositivo o conjunto de empaques colocados en el cabezal del pozo cuya función principal es prevenir mediante el sellado del espacio entre la barra pulida y la tubería, permitiendo el paso del petróleo hacia la línea de flujo y evitar la salida del crudo y gas al ambiente⁶⁵, tal como se aprecia a

⁶⁵ Información obtenida de las siguientes citas: "*stuffing box*, caja de estopas o de empaquetadura, *prensaestopas*, *estopera*." COZ, Federico y SÁNCHEZ, Teodoro. *Vocabulario Técnico de Energías Renovables - Solar, Eólica e Hidráulica*. Lima: Editorial ITDG. Programa de Energía, Infraestructura y Servicios Básicos; 2004, p. 93. El énfasis es nuestro. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2017.

"Componentes del cabezal de producción:

continuación:

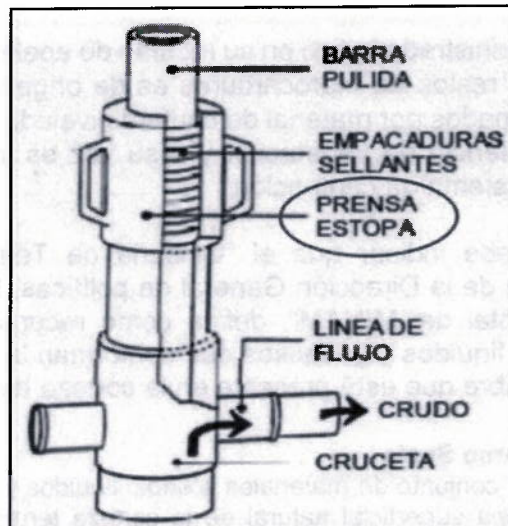


Figura N° 4. Prensa estopa

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

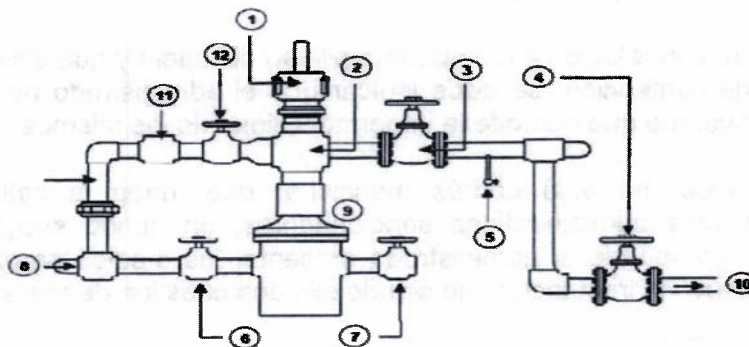


Figura N° 12. Cuadro de Producción (cabezal de producción)

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

Del daño potencial a la Flora y Fauna, en ocasión al impacto de hidrocarburos en el suelo

96. De otro lado, el administrado indicó en su recurso de apelación que el suelo donde se encontraron los restos de hidrocarburos es de origen artificial, toda vez que estos están conformados por material de cantera nivelado y compactado, sobre el cual no existe presencia de vegetación y a su vez es impermeable, por tanto, constituye así un sistema de contención.
97. Al respecto, se debe indicar que el "Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana de la Dirección General de políticas, Normas e Instrumentos de Gestión ambiental del MINAM", define como recurso suelo al conjunto de materiales sólidos, líquidos y gaseosos que conforman la capa superficial natural o hecha por el hombre que está presente en la corteza terrestre:

Recurso Suelo

Es el conjunto de materiales sólidos, líquidos y gaseosos que conforman la capa superficial natural de la corteza terrestre o aún hechos por el hombre, y cuyos elementos son de naturaleza orgánica e inorgánica (minerales), ya sea aislados o mezclados cuyo límite superior es el aire o agua superficial.

98. En ese sentido, se debe indicar que el recurso suelo no solo es aquel formado naturalmente, sino que también comprende aquel cuyo origen es el antropogénico.
99. Asimismo, corresponde precisar que el suelo comprende desde la capa superior de la superficie terrestre hasta diferentes niveles de profundidad⁶⁶; con ello, se debe tener en cuenta la presencia de microorganismos denominados microbiota y mesobiota, los cuales no se aprecian a simple vista; por tanto, ante la presencia de hidrocarburos, dichos microorganismos se verían afectados, por lo que, existiría un impacto potencial negativo a la flora y fauna debido al suelo impregnado con hidrocarburos.
100. Ahora bien, con relación a la impermeabilidad del suelo y que este constituiría un sistema de contención, se debe indicar que el administrado no ha presentado medio probatorio que acredite la impermeabilidad de los mismos.
101. En esa línea, no está demás mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que

⁶⁶ 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.

1
pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad⁶⁷.

102. En efecto, como explica el profesor Alejandro Nieto⁶⁸, corresponde al administrado la carga probatoria para eximirse de responsabilidad administrativa:

(...) 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. (El subrayado es nuestro).

103. En ese sentido, el administrado no solo debe señalar que se le deslinde de la responsabilidad, sino también acreditar lo manifestado mediante medios probatorios idóneos; hecho que en el presente PAS no se ha dado, razón por la cual corresponde desestimar los argumentos del administrado en el presente extremo.

Del nivel de descripción suficiente del artículo 88° del RPAAH

104. Con relación a este extremo, el apelante indicó que el contenido del artículo 88° del RPAAH no es suficientemente preciso, en atención a las condiciones operativas y geográficas del Lote X.

105. En esa línea, señaló que la falta de claridad en la obligación que encierra el artículo referido no permite advertir, de manera fehaciente, la conducta a la que se encuentra obligado, por lo que falta un pronunciamiento previo que lo desarrolle.

106. Asimismo, agregó que no existe normativamente una definición legal contemplada en el RPAAH, así como en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Sub Sector Hidrocarburos, aprobado mediante D.S. N° 032-2002-EM, de los conceptos denominados plataforma de producción, sistemas de contención, recolección y tratamiento y equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos, el cual oriente tanto al fiscalizador, como al sujeto de la obligación.

107. Conforme a lo esgrimido, corresponde citar el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248⁶⁹ del TUO de la LPAG, el cual dicta que solo

⁶⁷ Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

⁶⁸ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta Edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005, p. 424.

⁶⁹ **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

constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁷⁰.

108. 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)

109. 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

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.

⁷⁰ 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.

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 estricto⁷¹.

110. 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 administrativas⁷², 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.

111. 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.

112. 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 Yebra⁷³, 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.

113. 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

⁷¹ “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.

⁷² 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.

⁷³ MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Regular 2015-I y Supervisión Regular 2015-II) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.

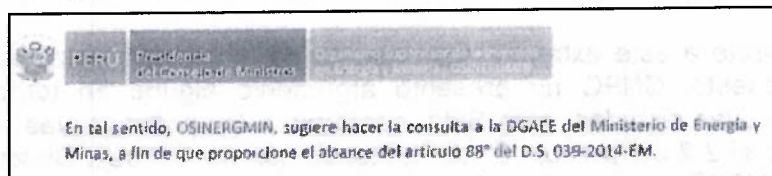
114. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descritos, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del presente PAS— 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).
115. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos⁷⁴, 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.
116. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectorial N° 1621-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 88° del RPAAH (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 9.9 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (norma tipificadora).
117. Por consiguiente, a juicio de este Colegiado, para el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 88° del RPAAH, no resulta necesario establecer las definiciones de los términos alegados por el administrado, toda vez que la obligación contenida en la norma citada, el cual refiere que los administrados deberán contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames para la actividad de hidrocarburos, se encuentra expresamente descrita de manera suficiente, de conformidad al principio de tipicidad, permitiendo su aplicación por parte de los particulares.
118. En ese sentido, contrariamente a lo precisado por el apelante, el hecho de que en el mencionado precepto no se especifiquen las definiciones de cada uno de los componentes, o bien lo correspondiente al ámbito geográfico u operativo, no supone que se trate de una norma genérica, puesto que en la misma se están identificando las etapas y las zonas donde CNPC se encuentra obligado a cumplir con la señalada implementación. En consecuencia, esta Sala desestima el

⁷⁴ 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.

extremo de la presente apelación.

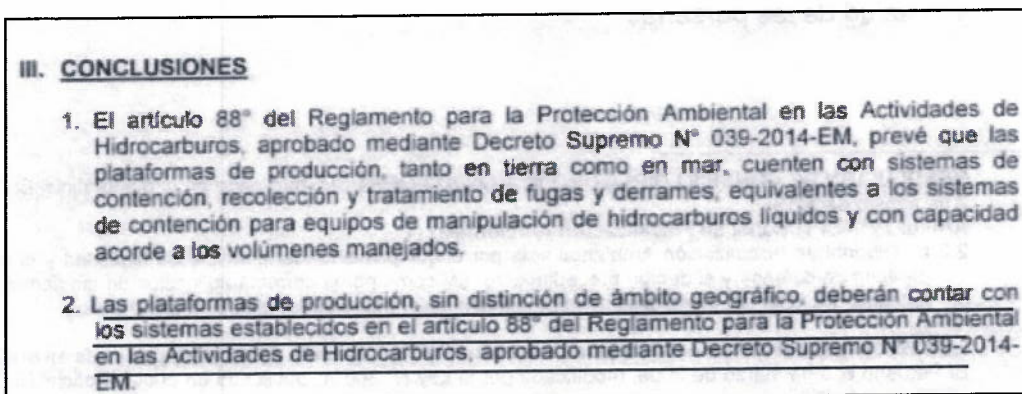
Sobre las cantinas de contención

119. De otro lado, el administrado señaló que, en los años 80 y 90, se utilizaron cantinas de contención, las cuales fueron dejadas de lado por su alto riesgo de impacto, siendo que el Osinergmin al ser consultado sobre las mismas, mediante Oficio N° 5973-2014-OS-GFHL/UPPD, consideró que no correspondían ser usadas.
120. Al respecto, cabe señalar que, de la lectura del mencionado Oficio, no se advierte una exoneración respecto de la obligación del administrado de implementar un sistema que de contención, recolección y tratamiento. Asimismo, se advierte del mismo que el Osinergmin sugirió a CNPC hacer la consulta al Minem, a fin de que proporcione el alcance del artículo 88 del RPAAH:



Fuente: Extracto del Oficio N° 5973-2014-OS-GFHL/UPPD

121. Sobre ello, se debe indicar que, mediante Informe N° 306-2015-MEM/DGAAE/DNAE/DGAE/NLC/CIM⁷⁵, el Minem indicó que el artículo 88° del RPAHH es aplicable a todas las plataformas sin excepción:



Fuente: Extracto del Informe N° 306-2015-MEM/DGAAE/DNAE/DGAE/NLC/CIM

122. En base a ello, contrariamente a lo señalado por el administrado, se debe indicar que, de acuerdo al numeral precedente del presente cuerpo considerativo, — sin que ello constituya precedente observable en materia ambiental y administrativa— se observa que la autoridad certificadora concluyó que el artículo 88° del RPAHH

⁷⁵ Documento obtenido de:
<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/ARCHIVOS/OFIOS%202014-2015/oficio%202015/1044-2015.pdf>

es aplicable a todas las plataformas sin excepción, tanto en tierra como en mar, siendo que el reglamento no distingue ámbito geográfico, por lo que la aplicación del mismo debe ser realizada sin diferenciar dicho aspecto.

123. Por lo tanto, este Colegiado concluye que el administrado es quien determina el diseño y material del sistema de contención, recolección y tratamiento que acredite la finalidad de evitar los impactos ambientales, rechazando de manera liminar lo alegado.

124. En consideración a lo expuesto, esta Sala es de la opinión que corresponde confirmar la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI.3 Si las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución han sido debidamente dictadas por la Autoridad Decisora

125. Respecto a este extremo, aun cuando de la revisión del recurso de apelación interpuesto, CNPC no presentó argumento alguno en torno a las medidas correctivas dictadas, esta Sala, conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD⁷⁶, procederá a efectuar la revisión de ambos extremos.

126. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley de SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁷⁷.

⁷⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el 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.

⁷⁷ **LEY 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

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

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

127. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)⁷⁸ 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.
128. 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 ambiente⁷⁹; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.
129. 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 19⁸⁰ 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.
130. 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

⁷⁸ **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)

⁷⁹ Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos, como por ejemplo, mediante Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.

⁸⁰ **LEY N° 30230.**

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

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

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

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.

131. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medidas correctivas las obligaciones señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
132. Sobre el particular, esta Sala procederá a analizar si las medidas correctivas dictadas por la DFAI, se encuentran correctivas se encuentran orientadas a revertir o remediar efectos nocivos de las conductas infractoras.

Medida correctiva N° 1

133. Respecto a la medida correctiva N° 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, referida a **acreditar el acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos de forma, segura, sanitaria y ambientalmente adecuada**, resulta oportuno precisar que dicha obligación, no supone que las medidas correctivas se encuentran orientadas a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; toda vez, que, a juicio de esta Sala, la obligación comprendida para la referida medida correctiva tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente (esto es, el acondicionamiento de sus residuos de acuerdo a su naturaleza); lo cual se direcciona a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación infringida y detectada durante la Supervisión Regular 2015-I.
134. Asimismo, se debe precisar que CNPC en su calidad de titular en actividades en hidrocarburos se encuentra en la obligación de cumplir en todo momento con las obligaciones ambientales, contenidos en la normativa vigente, así como en sus instrumentos de gestión ambiental.
135. Por consiguiente, toda vez que, a través de la obligación descrita para la medida correctiva N° 1, no es posible constatar la consecución de la reversión o remediación de los efectos nocivos de la conducta infractora N° 2; su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con la finalidad prevista en el artículo 22° de la Ley N° 29325.

Medida correctiva N° 2

136. De otro lado, respecto a la medida correctiva N° 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, referida a **acreditar la implementación de sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos en las plataformas de cuarenta y tres pozos del Lote X**, resulta oportuno precisar que, a juicio de esta Sala, la obligación comprendida para la referida medida correctiva tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente (esto es, que las plataformas de

producción deben contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos); lo cual se direcciona a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación infringida y detectada durante las Supervisiones Regulares 2015-I y 2015-II.

137. 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.
138. Por lo expuesto, y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁸¹, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia, corresponde revocar las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución y archivar dicho extremo del PAS.
139. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente PAS, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI del 7 de junio de 2019, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

⁸¹

TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

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

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

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 805-2019-OEFA/DFAI del 7 de junio de 2019, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



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



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



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



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAPOCHAGA
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° 468-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual contiene 45 páginas.