



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

**RESOLUCIÓN N° 469-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

**EXPEDIENTE N° : 1250-2018-OEFA/DFAI/PAS**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**  
**ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.**  
**SECTOR : HIDROCARBUROS**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0993-2019-OEFA/DFAI**

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 0993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019, en el extremo que se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por no adoptar las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote X.*

*Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 0993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019, en el extremo que se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por no contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas o derrames en las Plataformas del Lote X, correspondiente a los siguientes pozos: EA-2016, EA-1570, EA-8583, EA-11123 y EA-2191.*

*Del mismo modo, se confirma la Resolución Directoral N° 0993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019, en el extremo que se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por el incumplimiento del compromiso asumido en el PMA, en tanto no realizó el monitoreo de calidad de aire y suelos correspondiente al tercer y cuarto trimestre del 2015.*

*Adicionalmente, se confirma la medida correctiva N° 1 en el extremo referido a la remediación de las áreas impactadas con hidrocarburo y el recojo, transporte y disposición final de los residuos peligrosos durante las actividades de limpieza de las áreas afectadas.*

*Por otro lado, se revoca la medida correctiva N° 1 en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención.*

*Finalmente, se revoca la medida correctiva N° 2 referida a la implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburo.*

Lima, 25 de octubre de 2019

## I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote X**).
2. Del 12 al 20 de abril de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) del OEFA realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n del 20 de abril de 2016<sup>2</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**).
3. En merito a la información obtenida durante la Supervisión Regular 2016, la DS elaboró el Informe de Supervisión N° 3302-2016-OEFA/DS-HID el 4 de julio de 2016<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. En base a ello, mediante Resolución Subdirectoral N° 1250-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 22 de junio de 2018 (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra CNPC<sup>4</sup> (en adelante, **PAS**).
5. Posteriormente, mediante escrito del 8 de agosto de 2018<sup>5</sup>, el administrado presentó los descargos a la Resolución Subdirectoral I.
6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 2021-2018-OEFA/DFAI/SFEM el 30 de noviembre de 2018<sup>6</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual se determinó que las conductas constitutivas de infracción se encontraban probadas.

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

<sup>2</sup> Documento digitalizado que obra en el disco compacto del expediente. (folio 282 a 290)

<sup>3</sup> Documento digitalizado que obra en el disco compacto del expediente.

<sup>4</sup> Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de julio de 2018 (folio 21).

<sup>5</sup> Presentado mediante escrito con Registro N° E01-066898 (folios 22 a 46).

<sup>6</sup> Folios 47 a 62. Dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 4096-2018-OEFA/DFAI el 27 de diciembre de 2018 (folio 63).

7. Después de analizar los descargos presentados por el administrado<sup>7</sup>, la SFEM solicitó a CNPC que remita, en un plazo de cinco (5) días hábiles, copia del Plan General de Rehabilitación de las instalaciones del Lote X afectadas por el fenómeno climático del Niño Costero<sup>8</sup>.
8. El 16 de abril de 2019, el administrado remitió la información solicitada por la SFEM<sup>9</sup>; no obstante, mediante Carta N° 1182-2019-OEFA/DFAI, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) otorgó un plazo de tres (3) días hábiles para que CNPC presente los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos generados<sup>10</sup>. Dicha solicitud, fue atendida por el administrado el 27 de junio de 2019<sup>11</sup>.
9. Mediante Resolución Directoral N° 0993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019 (en adelante, **Resolución Directoral**)<sup>12</sup>, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC<sup>13</sup>, por la comisión de las conductas

<sup>7</sup> Presentado mediante escrito con Registro N° E17-5919 el 18 de enero de 2019 (folios 64 a 131)

<sup>8</sup> Dicho requerimiento fue debidamente notificado a través de la Carta N° 510-2019-OEFA/DFAI/SFEM el 9 de abril de 2019. (folio 132) Por lo que el plazo para presentar la información requerida vencía el 16 de abril de 2019.

<sup>9</sup> Mediante escrito con Registro N° E17-040213. (folios 136 a 152)

<sup>10</sup> Cabe señalar que a través de la Resolución Directoral N° 0358-2019-OEFA/DFAI el 10 de abril de 2019<sup>10</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**), se resolvió ampliar por tres meses (3) el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra CNPC, conforme se detalla a continuación:

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.** - Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra CNPC Perú S.A., tramitado en el Expediente N-| 1250-2018-OEFA/DFAI/PAS, el mismo que caducará el 11 de julio de 2019; de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral.

<sup>11</sup> Presentado mediante escrito con Registro N° E17-62307 el 27 de junio de 2019. (folios 155 a 161)

<sup>12</sup> Dicha resolución fue debidamente notificada al administrado el 10 de julio de 2019. (folio 189)

<sup>13</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establéese 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

infractoras detalladas en el Cuadro N° 1<sup>14</sup>, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 1:  
Detalle de las conductas infractoras**

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	CNPC no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de	Artículo 3° Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>15</sup>	Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector

Peruano el 24 de julio de 2014.

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

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

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

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

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

<sup>14</sup> Mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0993-2019-OEFA/DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador respecto a la siguiente conducta infractora:

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	CNPC incumplió su compromiso ambiental de impermeabilizar las áreas de almacenamiento de hidrocarburos, en tanto que el área estanca de la Batería TA-24 poseía muros y bases con grietas.	Artículo 8° Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>14</sup> (RPAAH), en concordancia con el artículo 24 de la LGA y el artículo 29 del Reglamento de la Ley Nacional del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.	Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones administrativas y escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

<sup>15</sup> En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a la misma. **Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

**Artículo 3. - Responsabilidad Ambiental de los Titulares**

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

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

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	fugas, derrames o liqueo de hidrocarburos en diversas áreas del Lote X.	(RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>16</sup> (LGA).	hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD <sup>17</sup> (Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de sanciones)
2	CNPC no cuenta con sistemas de contención, recolección y tratamiento	Artículo 88° del RPAAH <sup>18</sup> .	Artículo 11° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones <sup>19</sup> .

transgresión de dichos estándares.

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

<sup>16</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 74. - De la responsabilidad general**

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

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

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

<sup>17</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

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

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

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

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

<sup>18</sup> Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos

**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.

<sup>19</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

**Artículo 11. - Infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos**

Constituyen infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos:

(...)

i) No instalar en las áreas de producción los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, con capacidad acorde a los volúmenes manejados. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos de infractores:

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	de fugas o derrames en cuatro (4) plataformas del Lote X, correspondiente a los siguientes pozos: EA-2016, EA-1570, EA-8583 y EA-11123.		
5 <sup>20</sup>	CNPC no cuenta con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas o derrames en la plataforma del pozo EA-2191 del Lote X.		
4	CNPC incumplió con su compromiso asumido en el PMA, en tanto no realizó el monitoreo de calidad de aire y suelos correspondiente al tercer y cuarto trimestre del 2015.	Artículo 8° del RPAAH <sup>21</sup> , el artículo 24° de la LGA <sup>22</sup> , el artículo 15° de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental <sup>23</sup> y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM <sup>24</sup> .	Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones.

- (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 (...)

<sup>20</sup> Cabe señalar que, mediante la Resolución Directoral N° 0993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019 la DFAI dispuso desagregar la conducta infractora N° 2 en la medida que analizó de forma individual la plataforma del pozo EA-2191 del Lote X.

<sup>21</sup> **Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**  
**Artículo 8**

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

<sup>22</sup> **Ley N° 28611 –Ley General del Ambiente**

**Artículo 24. – Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

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

<sup>23</sup> **Ley N° 27446 –Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**

**Artículo 15. – Seguimiento y control**

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

<sup>24</sup> **Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N 019-2019-MINAM**

**Artículo 29. – Medidas, compromisos y obligaciones**

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la

Fuente: Resolución Directoral N° 0993-2019-OEFA/DFAI.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

10. Asimismo, en dicha Resolución Directoral, se ordenó a CNPC que cumpla con las siguientes medidas correctivas:

**Cuadro N° 2:**  
**Detalle de las medidas correctivas ordenadas**

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo para el cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
1	CNPC no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote X.	El administrado deberá acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención: (i) inspecciones visuales periódicas, (ii) limpieza de cabezal de pozo, (iii) ajuste y/o cambio de las válvulas, entre otras, en los equipos e instalaciones de las nueve (9) áreas materia de análisis, con la finalidad de evitar impactos negativos al componente ambiental suelo.	En un plazo no mayor a cincuenta y cinco (55) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación: - <u>Informe técnico</u> donde se detalle el cronograma de implementación de medidas de prevención (i) Inspecciones visuales periódicas; (ii) Limpieza de cabezal de pozo; y, (iii) Ajuste y/o cambio de las válvulas, entre otras, y la prevención de las nueve (9) áreas materia de análisis, para lo cual se deberá adjuntar registro fotográfico debidamente fechado, identificado con Coordenadas UTM WGS84 y toda documentación (registros, informes, entre otros) que evidencie el cumplimiento de las medidas correctivas en las instalaciones.
		El administrado deberá acreditar la remediación de las cinco (5) áreas impactadas con hidrocarburos (pozo EA-2191, pozo EA-1570, frente al Laboratorio El Alto, pozo EA-8583 y pozo EA-11123) con la finalidad de mitigar afectación al componente suelo.	En un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	- <u>Informe de laboratorio</u> donde se encuentren los resultados de muestreo de suelo realizado por un laboratorio acreditado por la autoridad competente en los puntos materia de análisis, adjuntado Informes de Ensayo, cadena custodia y registro fotográfico

fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo para el cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
				debidamente fechado identificadas con coordenadas UTM WGS84.
		Asimismo, acreditar el recojo, transporte y disposición final de los residuos peligrosos generados durante las actividades de limpieza de las nueve (9) áreas afectadas, con la finalidad de que no se afecten otras áreas del Lote X por inadecuada disposición de residuos peligrosos.	En un plazo no mayor a quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	Copia de los Manifiestos de residuos peligrosos (recolección, transporte y disposición final) donde se evidencien la disposición de los suelos impregnados con hidrocarburos en las nueve (9) áreas afectadas.
2	CNPC no cuenta con sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas o derrames en cuatro (4) Plataformas del Lote X, correspondiente a los siguientes pozos: EA-2016, EA-1570, EA-8583 y EA-11123.	El administrado deberá acreditar la implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos en las plataformas de los cinco (5) pozos (pozos. EA-2016, EA-1570, EA-8586, EA-11123 y EA-8583, EA-2191) con la finalidad de evitar suelos impregnados con hidrocarburos que ocasionen daños a la flora y fauna ubicadas en el Lote X.	En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	Remitir a la DFAI en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación: <b>-Informe técnico</b> donde se detalle cronograma y las actividades de implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames en los cinco (5) pozos (pozos. EA-2016, EA-1570, EA-8586, EA-11123 y EA-8583, EA-2191) el cual debe estar acompañado de registro fotográfico (a color, debidamente fechado e identificado con coordenadas UTM WGS84).
5	CNPC no cuenta con sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas o derrames en la Plataforma del Pozo EA-2191 del Lote X.			

Fuente: Resolución Directoral N° 0993-2019-OEFA/DFAI  
Elaboración: TFA

11. El 2 de agosto de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación<sup>25</sup> contra la Resolución Directoral argumentando lo siguiente:

<sup>25</sup> Presentado mediante escrito con Registro N° E17-75995. (folios 190 a 207)



### **Sobre la caducidad administrativa del PAS**

- (i) El administrado solicitó la caducidad administrativa del presente PAS, en tanto la Resolución Subdirectoral –a través de la cual se amplió por tres (3) meses el plazo de caducidad administrativa del PAS- no habría sido debidamente motivada<sup>26</sup>; por lo que adolecería de un vicio de nulidad.
- (ii) Asimismo, el administrado indicó que, en el presente caso, no se configuraría la condición excepcional que exige la norma para ampliar el plazo de caducidad administrativa del presente PAS, en la medida que el único argumento utilizado por la SFEM sería: “el estado en el que se encontraba el PAS”, el mismo que sería responsabilidad exclusiva del OEFA, pues este estuvo ocho (8) meses en inactividad<sup>27</sup>.
- (iii) Del mismo modo, manifestó que su representada no ha tenido ninguna participación, ni injerencia para dilatar el plazo procesal establecido en la normativa vigente.

### **Sobre el Hecho Imputado N° 1**

#### Respecto al eximente de responsabilidad

- (iv) El recurrente precisó que el acto que da origen y a partir del cual se constituye la supuesta infracción administrativa es la fuga, derrame o liqueo de hidrocarburo que generó impactos ambientales, los mismos que han sido remediados antes del inicio del PAS, de modo que su representada subsanó de forma voluntaria y con anterioridad la conducta infractora, por lo cual se configuraría el eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG).
- (v) Asimismo, el sustento de la imputación utilizado<sup>28</sup>, estaría basado en un pronunciamiento del TFA –el mismo que no es un precedente de observancia obligatoria- por lo que carecería de validez legal y transgrediría el principio de tipicidad, en la medida que: (i) dicho argumento no está basado en una norma; y, (ii) el TFA no tiene la función de legislar<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> El administrado alegó que el plazo para resolver el presente PAS venció el 11 de abril de 2019.

<sup>27</sup> CNPC señaló que después de cuatro (4) meses y diecinueve (19) días de haber presentado sus descargos, su representada fue notificada con el Informe Final de Instrucción (IFI) y que luego tres (3) meses y doce (12) días de la notificación, la SFEM le requirió información relacionada al Plan General de Rehabilitación de Instalaciones del Lote X afectadas por el fenómeno climático del Niño Costero.

<sup>28</sup> Con relación a lo señalado por el OEFA: “(...) el TFA, agrega que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, (...)” respecto al eximente de responsabilidad.

<sup>29</sup> CNPC precisó que el OEFA está obligado a motivar la supuesta imputación en base al derecho y que en este caso se sustenta en la opinión de un organismo.

Respecto a la motivación y tipificación de la imputación

- (vi) El apelante señaló que se vulneró su derecho de defensa, en tanto no habría podido tomar conocimiento oportuno de los hechos imputados<sup>30</sup>, dado que, en ninguna de las resoluciones subdirectoriales se detalló cuáles serían las medidas de prevención que debieron ser ejecutadas por su representada.
- (vii) Por otro lado, CNPC manifestó que, en la imputación, no se observa un razonamiento lógico y jurídico que determine, de manera clara y sin dudas, que el derrame de fluidos de producción en las nueve (9) zonas observadas se originó por no adoptar las medidas de prevención<sup>31</sup>, en tanto que la autoridad no ha probado ni demostrado que la falta de dichas medidas ocasionó el derrame, de modo que se estaría transgrediendo el principio de presunción de licitud<sup>32</sup>. Además, señaló que el OEFA sustenta su imputación en unos registros fotográficos que solo evidencian el derrame.
- (viii) Indicó que es la autoridad quien debe acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, por lo cual no puede considerar como motivación: la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> El administrado, alegó que en la Resolución N 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de mayo de 2018, el TFA señaló lo siguiente respecto al detalle de las medidas preventivas:

"(...)  
41. En efecto, se verifica que los hechos objeto de imputación no fueron plenamente determinados al inicio del presente procedimiento, toda es que solo se le imputo al administrado la no adopción de las medidas de prevención establecidas en el procedimiento MDP-023-A-2014 (respecto a la manipulación de la válvula MOV. 1G de entrada de crudo al tanque en las instalaciones del administrado, más no se detalló que tipo de medida no fue adoptada por este; ocasionando con ello la vulneración al derecho de defensa del administrado; puesto que no tomó conocimiento preciso de los hechos que se le imputaban".

[Sic]

<sup>31</sup> El administrado indicó que la existencia de fugas de fluidos no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que no se adoptan las medidas preventivas, dado que implica soslayar las acciones que realiza para el mantenimiento de sus instalaciones, de conformidad con la normativa vigente.

<sup>32</sup> Así pues, el administrado indicó que imputar un incumplimiento sin mínimamente proceder a sustentar ello, transgrede el principio de presunción de licitud, sobre el cual subyace el principio general del derecho *affirmanti incumbit probatio*, el mismo que no se ha cumplido en presente PAS.

<sup>33</sup> CNPC citó la Resolución de la Sala Plena del Tribunal de Apelaciones de Sanciones en temas de Energía y Minería N° 001-2016-OS/STOR-TASTEM del 5 de noviembre de 2016, conforme a lo siguiente:  
"(...) el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican (...)  
La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional (...)  
En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo".

Respecto a las medidas preventivas

- (ix) Asimismo, el apelante sostiene que el OEFA tiene una posición cero fallas y/o derrames, situación que no sería mencionada ni establecida en el artículo 3° del RPAAH –normativa supuestamente vulnerada<sup>34</sup>- lo cual no resulta lógico ni razonable, puesto que, a pesar de tomar las medidas de prevención, no existen partes infalibles; es decir, no se puede eliminar de manera certera las posibles fallas<sup>35</sup>.
- (x) Además, precisó que se ha realizado una interpretación aislada del citado artículo, al aplicar únicamente lo relacionado a la actividad de prevenir<sup>36</sup>, obviando las actividades de minimizar, rehabilitar y compensar el impacto ambiental negativo generado por la ejecución de la actividad de hidrocarburos realizada por su representada.
- (xi) Por otro lado, agregó que el citado artículo no establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así como tampoco el detalle de las medidas de prevención a ejecutar<sup>37</sup>. En esa línea, CNPC indicó que este vacío en la imputación de cargos ha sido dotado de contenido por el OEFA, incurriendo en extensiones, interpretaciones y supuestos que están prohibidos por ley<sup>38</sup> por lo que el presente PAS no cumple con el principio de debido procedimiento.

**Sobre el Hecho Imputado N° 2 y N° 5**

Respecto a las condiciones del Lote X

- (xii) Sobre el particular el administrado aclaró que las plataformas de los pozos de operación del Lote X cuentan con un sistema de contención construido antes de la perforación del mismo.

<sup>34</sup> Preciso que lo señalado por el OEFA no corresponde con el contenido del artículo 3° del RPAAH, por lo que estaría vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.

<sup>35</sup> El apelante señaló que, a efectos de aplicar correctamente el artículo 3° del RPAAH es necesario que la subdirección remita los compromisos ambientales asumidos por su representada y no solo limitarse a determinar la infracción de una norma general que no precisa el tipo de medida de prevención incumplida.

<sup>36</sup> El administrado, indicó que el OEFA hace un análisis parcial y sesgado, enfocándose únicamente en el verbo "prevenir".

<sup>37</sup> A criterio del administrado, el artículo 3° del RPAAH constituye una "norma en blanco", toda vez que es manifiesto que el legislador si bien ha determinado una serie de conductas, éstas son detalladas de manera amplia. Por lo que obliga a las autoridades a recurrir a una segunda norma de complemento para entender cuál es la conducta reprochable, siendo esta última, la norma donde se determina el contenido material de la conducta infractora.

<sup>38</sup> Dichas interpretaciones tendrían por objeto adecuar lo observado en la supervisión a la supuesta conducta infractora.

- (xiii) El apelante indicó que el pronunciamiento debe estar de acuerdo al tipo de sistema de producción utilizado conforme a las condiciones operativas<sup>39</sup> y geográficas del lugar donde se ubica el pozo.
- (xiv) CNPC manifestó que el artículo 88° del RPAAH no resulta aplicable en el Lote X, en tanto: (i) eleva los riesgos de impactos ambientales; (ii) eleva los riesgos de accidentes de trabajo en la fuerza laboral; (iii) dificulta el monitoreo de las condiciones de operación de los sistemas de extracción de hidrocarburos; (iv) dificulta la ejecución de trabajos de mantenimiento del equipo de superficie y se destruye cuando se requiere mantenimiento de equipo de subsuelo; y, (v) dificulta la ejecución de trabajos de Workover.
- (xv) Adicionalmente, adjuntó un registro fotográfico detallando los riesgos de accidente de trabajo<sup>40</sup> que se pueden presentar por la presencia del sistema de contención en la boca del pozo y que dificulta el monitoreo de las condiciones de operación del sistema de extracción<sup>41</sup>. En consecuencia, los trabajadores estarían expuestos a posibles daños, lo cual vulnera el principio de protección establecido en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (LSST).

Respecto a los sistemas de contención

- (xvi) En relación a este punto, el administrado alegó que el artículo 88° del RPAAH presenta un vacío legal, en lo que se refiere al tipo de sistema de contención que debe ser instalado, lo que ha generado pronunciamientos contradictorios en el organismo técnico. Y es por esta falta de precisión que su representada no puede conocer de manera fehaciente su obligación.
- (xvii) En esa línea, no se estaría valorando la real magnitud del citado artículo respecto a los sistemas de contención, en tanto señala que estos deben ser:

<sup>39</sup> Ello en atención a que no todas las operaciones son iguales, tampoco el espacio geográfico en el que se desarrollan, ni mucho menos los pozos y producción de cada uno de ellos.

<sup>40</sup> Tales como:

1. Riesgos de tropiezos y caídas con alta probabilidad de golpes con los equipos instalados en la boca del pozo pudiendo causar considerables lesiones de diversa índole.
2. Posición inadecuada del operador para realizar maniobras en boca de pozo que pueden derivar en lesiones en el mediano y largo plazo.

<sup>41</sup> Señala que dichas condiciones de operación hacen más complicadas las maniobras en la boca del pozo, como son:

1. Instalación de dinamómetros para la toma de registros dinamométricos que se realiza sobre el varillón, para lo cual se requiere que el operador se ubique en la zona adyacente al cabezal del pozo, es decir donde se instala el sistema de contención.
2. Instalación de ecómetro para la toma de registros de nivel fluido, para lo cual se requiere que el operador se ubique en la zona adyacente al cabezal del pozo, es decir donde se instala el sistema de contención.
3. Operaciones de re espaciamento de bomba de subsuelo, para lo cual se requiere que el operador se ubique en la zona adyacente al cabezal del pozo, es decir donde se instala el sistema de contención.
4. Operaciones de cambio de rienda y/o mantenimiento de la cabeza de la unidad de bombeo.
5. Operaciones de mantenimiento a los accesorios de boca de pozo.
6. Operaciones de servicios de pozos y Workover, para lo cual dicho sistema debe ser retirado o destruido, dado que el equipo de servicio de pozo o Workover debe ubicarse en la boca del pozo.

“(…) equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos y con capacidad acorde a los volúmenes manejados”, en la medida que, desde el punto de vista de los procesos que se llevan a cabo en la industria de extracción de petróleo, dicha equivalencia resulta incongruente<sup>42</sup>.

(xviii) CNPC manifestó que los términos: (i) *Plataforma de producción*; (ii) *Sistemas de contención, recolección y tratamiento*; y, (iii) *Equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos* no se encuentran definidos en la normativa vigente; por lo que, queda sujeto a interpretaciones del ente fiscalizador.

(xix) Por tanto, antes de la implementación de dichos sistemas de contención se requiere que exista un pronunciamiento técnico relacionado al tipo de sistema de contención a implementar<sup>43</sup>.

(xx) Del mismo modo, el apelante señaló que las causas principales de los derrames que se generan en sus operaciones en boca de pozo<sup>44</sup> son originadas por:

- a) Manipulación de equipos por terceros que producen impactos con fluido pulverizado.
- b) Eventos en accesorios del puente de producción.
- c) Eventos en empaques del *Tee prensa* mejorado.

(xxi) En atención a ello, los sistemas de contención a implementar deberían ser concordantes con los procesos de extracción, así como con las características del ámbito geográfico<sup>45</sup> en donde serán instalados, en la

<sup>42</sup> CNPC indica que resulta incongruente por los siguientes motivos:

1. Los equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos que deben tener sistemas de contención son los tanques de almacenamiento, ya que en este tipo de operación existe un alto riesgo de derrames.
2. En las plataformas de producción de los pozos no se realiza ninguna función de almacenamiento.
3. Un sistema de contención como lo establece la norma resulta inaplicable, porque las instalaciones en boca de pozo no cumplen ninguna función de almacenamiento.
4. El volumen promedio manejado en un pozo va de 0 a 5 barriles por día, mientras que los equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos manejan en promedio 500 a 800 barriles.

<sup>43</sup> El administrado señala que actualmente existe:

1. Un alto riesgo de accidentes en la fuerza laboral;
2. Dificulta las operaciones relacionadas a la operación y mantenimiento de los pozos;
3. La función de las instalaciones en las plataformas de producción de los pozos es diferente a los equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos; y,
4. En el largo plazo estos sistemas van a ser inservibles.

<sup>44</sup> El apelante manifiesta que los sistemas de contención en la plataforma del pozo generan una condición de alto riesgo; es decir, un peligro constate de ocurrencia de accidentes, por lo que es necesario determinar previamente el tipo de sistema a ser implementado.

<sup>45</sup> La presencia de lluvias y vientos son factores que pueden originar una mayor contaminación atmosférica y de suelos por la acumulación de fluidos extraídos del pozo.

medida que dichos sistemas corren el riesgo de resultar inservibles<sup>46</sup>. Señaló que las cantinas de contención ya no son utilizadas por su alto riesgo de impacto, conforme a lo señalado por Osinergmin.

- (xxii) El apelante indicó que, ante los posibles derrames que se puedan presentar, todos los pozos en producción cuentan con una instalación de extracción de fluidos de producción<sup>47</sup>. Además, precisó que ha implementado todos los procedimientos pertinentes que garanticen un sistema de gestión para la contención, recolección y tratamiento de fugas o derrames.

Respecto al daño de la flora y fauna

- (xxiii) Sobre el daño potencial a la flora y fauna del componente suelo, el administrado alegó que las pruebas utilizadas<sup>48</sup> por la OEFA para los hechos que argumenta no son objetivas, siendo que las plataformas de pozos son construidas con material de cantera –a fin de dar soporte a las actividades propias del Lote X–; por lo que, no podrían existir especies que habiten en ese sustrato ni que participen en la formación de un suelo.

**Sobre el Hecho Imputado N° 4**

- (xxiv) El apelante señaló que viene realizando el control respectivo en la estación MCA-02, que en estricto viene siendo más representativo por tener una frecuencia mensual y contar con todos los parámetros actuales de los ECA para el aire<sup>49</sup>.
- (xxv) Además, manifestó que su representada tiene aprobados instrumentos de gestión ambiental que hacen referencia al área donde se realiza el monitoreo

<sup>46</sup> Conforme a lo señalado en el Oficio N° 5973-2014-OS-GFHL/UPPD del 30 de diciembre de 2014:  
*"b. En algunos Lotes en costa, como es el caso del Lote X, los pozos no cuentan con dichas "cantinas" simplemente porque su existencia promovería la acumulación de petróleo crudo ante la eventualidad de una fuga por el cabezal del pozo, causando una mayor contaminación atmosférica y de suelos.*  
(...)"

*d. El artículo 88° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, establece la obligación de un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames; pero es imprecisa al generalizar su uso en todas las plataformas de pozos de tierra. (...)"*

<sup>47</sup> Señala que cuenta con las siguientes medidas de prevención instaladas en boca de pozo:

- La instalación del equipo denominado *stuffing box* o *tee prensa*, el cual constituye un equipo de prevención de impactos ambientales negativos reconocido por la OEFA.
- Los accesorios (coples, codos, tees, niples, unión universal, reguladores de presión) que son instalados en el puente de producción de cada uno de los pozos en operación, están diseñados para operar con presiones de operación entre 100 psi hasta 2000psi, en tanto que los mencionados puentes de producción operan con presiones que van desde 20 psi hasta 300 psi; es decir, operan un 20% de la capacidad de diseño.

<sup>48</sup> Indica que el OEFA en sus diferentes citas bibliográficas, que usa de referencia, ninguna se asemeja a las circunstancias donde ocurrió un evento; vale decir, que todas refieren a realidades distintas al ámbito donde CNPC desarrolla sus actividades.

<sup>49</sup> Señala que los resultados de dichos monitoreos se encuentran en los Informes de Monitoreo del PMA de Adecuación al D.S. N° 014-2010-MINAM.

de calidad de aire de la estación AR-TA-29, la misma que se encuentra próxima a la batería PN-30<sup>50</sup>.

(xxvi) En el caso particular, precisó que las estaciones AR-TA-29 y A-PN30 distan de la Batería Taíman 29 (TA29) en la misma dirección y con distancias similares y que a la fecha dichas estaciones continúan siendo monitoreadas.

(xxvii) Finalmente, indicó que tiene controles en los lugares donde la afectación puede ser potencial y que realiza el monitoreo de la calidad de suelo conforme a lo señalado en su PMA.

## II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 –Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>51</sup> se crea el OEFA.

13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>52</sup> (**Ley del SINEFA**) el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al

<sup>50</sup> Conforme al PMA de Remodelación de la Batería Peña Negra 30, IGA de proyecto de Etanco Fase I y II y los ITS de modificación o ampliación de facilidades de perforación y producción para las campañas de perforación que se han venido dando durante el 2015 en el Lote X. El administrado indica que en todas ellas figura la estación denominada A-PN30.

<sup>51</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>52</sup> **Ley N° 29325 –Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

**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**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>53</sup>.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>54</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>55</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>56</sup>, los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>57</sup>, dispone que el TFA es el órgano encargado de

<sup>53</sup> **Ley N° 29325 –Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental 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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>54</sup> **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>55</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

<sup>56</sup> **Ley N° 29325 –Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

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

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

<sup>57</sup> **Decreto supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

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

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



ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>58</sup>.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>59</sup> 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

---

resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

#### **Artículo 20.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>58</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>59</sup> Ley N° 28611 –Ley General del Ambiente

#### **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.

el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>60</sup>.

21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>61</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve<sup>62</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>63</sup>.
22. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>64</sup>.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

<sup>60</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>61</sup> **Constitución Política del Perú**

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

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

<sup>62</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>63</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>64</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

#### IV. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 220° y 221° del TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>65</sup>; por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN PREVIA

26. Previo al análisis de fondo del presente caso, este Tribunal considera necesario dilucidar los aspectos procedimentales cuestionados por CNPC en su recurso de apelación; ello en tanto, su esclarecimiento incide directamente en la preservación del PAS materia de análisis.
27. De la revisión del recurso interpuesto se evidencia que el administrado alega la existencia de una injustificada prórroga excepcional amparada en *"el estado en el que se encontraba el PAS"*; lo cual, sería responsabilidad exclusiva del OEFA.
28. En ese sentido, indicó que el procedimiento habría caducado administrativamente el 11 de abril de 2019, en la medida que la ampliación del plazo para resolver no fue motivada, de conformidad con lo establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG. Para ello, precisó lo siguiente:
- a) Después de cuatro (4) meses y diecinueve (19) días de haber presentado sus descargos a la Resolución Subdirectoral I –que dio inicio al PAS- su representada fue notificada con el Informe Final de Instrucción y luego de tres (3) meses y doce (12) días de haber sido notificada, la SFEM le requirió información relacionada al Plan General de Rehabilitación de Instalaciones del Lote X afectadas por el fenómeno climático del Niño Costero. Por lo que, a su entender, el procedimiento estuvo ocho (8) meses en inactividad.
  - b) Su representada no ha tenido ninguna participación, ni injerencia para dilatar el plazo procesal establecido en la normativa vigente, siendo única y exclusivamente responsabilidad del OEFA la demora en el presente PAS.
29. Habiendo delimitado el escenario a evaluar, esta Sala considera necesario verificar si ha operado la caducidad administrativa en la tramitación del presente PAS.

<sup>65</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

**Artículo 220. - Recurso de apelación**

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

**Artículo 221. - Requisitos del recurso**

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

30. Sobre el particular, cabe indicar que, en el artículo 259° del TUO de la LPAG, se dispone lo siguiente:

**Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador**

1. *El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. (...)*

31. Como se advierte, la ampliación del plazo de caducidad administrativa aparece como facultad excepcional de la Administración que, para su ejercicio, requiere de un debido sustento, en tanto aquella incide directamente sobre el derecho de los administrados a conseguir la resolución del procedimiento seguido en su contra sin retrasos.
32. En efecto, se debe considerar que la caducidad administrativa se encuentra estrechamente ligada al derecho de los administrados a ser juzgados "sin dilaciones indebidas", constituyéndose como una manifestación implícita del derecho al debido proceso o procedimiento, que exige que el administrado sea juzgado dentro de un plazo razonable<sup>66</sup>.
33. De lo expuesto, se tiene que la caducidad administrativa del PAS constituye una solución generada por el legislador para afrontar los casos en los que los procedimientos iniciados por los órganos competentes quedan paralizados<sup>67</sup> afectando los derechos de los administrados involucrados.
34. Asimismo, sobre los efectos del mecanismo materia de análisis, la doctrina nacional ha manifestado lo siguiente<sup>68</sup>:

<sup>66</sup> Según ha manifestado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 549-2004-HC/TC (fundamento jurídico 3):

"En relación al derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, este Tribunal considera pertinente recordar que el derecho a que una persona sea juzgada dentro de un plazo razonable no se encuentra expresamente contemplado en la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho que coadyuva el pleno respeto de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, subsidiariedad, necesidad, provisionalidad y excepcionalidad, que debe guardar la duración de un proceso para ser reconocido como constitucional. Se trata, propiamente, de una manifestación implícita del derecho al debido proceso y tutela judicial efectiva reconocidos en la Carta Fundamental (artículo 139° de la Constitución)".

[énfasis agregado]

<sup>67</sup> La caducidad es una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia de dilaciones innecesarias dentro de los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora.

<sup>68</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 526-527.

*En tal sentido, una vez transcurrido el plazo establecido por la norma y, al no haber existido una actuación determinada por parte del sujeto llamado a realizarla, operará la caducidad y se perderá la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a una posición jurídica determinada. Ergo, la declaración de esta caducidad solo tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica, puesto que basta el cumplimiento de las condiciones para que se configure la caducidad.*

*[énfasis agregado]*

35. Considerando lo señalado, el TFA ha manifestado que la caducidad administrativa se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia de dilaciones innecesarias en los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora<sup>69</sup>.
36. En atención al marco normativo esgrimido, corresponde verificar si la ampliación del plazo de caducidad administrativa efectuada por la DFAI fue debidamente sustentada y así determinar si se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG.
37. En el caso en concreto, en su recurso de apelación, el administrado alegó que la Resolución Subdirectorial II adolece de un vicio de nulidad como consecuencia de su emisión sin una debida motivación; por lo que considera que deberá entenderse como caduco el PAS iniciado en su contra y el consiguiente archivo del presente expediente sancionador.
38. De la revisión de la Resolución Subdirectorial II, se evidencia que el sustento empleado por la SFEM –como autoridad competente– para ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS tramitado contra CNPC fue el respeto del derecho de defensa del administrado, puesto que se encontraba pendiente la presentación de la información requerida en la Carta N° 510-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 9 de abril de 2019, conforme se observa en el siguiente detalle:
  4. Al respecto, cabe precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador tiene por fecha de caducidad el 11 de abril de 2019; sin embargo, del estado del mismo se advierte que está pendiente la presentación de la información requerida en la Carta N° 0510-2019-OEFA/DFAI/SFEM; a efectos que luego de ello, pueda ser valorada por la Autoridad Decisoria para emitir su pronunciamiento final.
  5. En ese sentido, no habiendo vencido el plazo para la presentación del requerimiento de información solicitado mediante la Carta N° 0510-2019-OEFA/DFAI/SFEM; y quedando pendiente el tiempo que debe tomar la Autoridad Decisoria para analizar la documentación presentada por el administrado y emita su pronunciamiento final; esta instancia considera que corresponde la ampliación del periodo de caducidad.

*Resolución Subdirectorial N°0358-2019-OEFA/DFAI-SFEM*

<sup>69</sup> Ver Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de enero de 2019 y Resolución N° 401-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de agosto de 2019.

[subrayado agregado]

39. Sin perjuicio de lo antes señalado, cabe indicar que, en función al principio de verdad material –previsto en el artículo IV del TUO de la LPAG<sup>70</sup>, la administración tiene la obligación de 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.
40. Por lo que, en base a la información presentada por el administrado, mediante escrito del 5 de febrero de 2019, fue necesario requerir a CNPC –que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación– remita copia del Plan General de Rehabilitación de las instalaciones del Lote X afectadas por el fenómeno climático denominado “Niño Costero”. Siendo que dicho documento fue notificado el 9 de abril de 2019, la fecha límite para presentar la información solicitada vencía el 16 de abril de 2019.
41. De esta forma, en la medida que el plazo primigenio de caducidad administrativa era el 11 de abril de 2019, la Administración tenía hasta ese día para notificar la resolución sancionadora; no obstante, el administrado tenía hasta el 16 de abril de 2019 para presentar la información requerida, por lo que a efectos de que este pueda ejercer su derecho de defensa y la Administración cumpla con el debido proceso<sup>71</sup>, la ampliación excepcional por tres (3) meses del plazo del PAS resultaba necesaria y, por ende, debidamente sustentada.
42. Por tanto, de las consideraciones expuestas, esta Sala concluye que no ha operado la caducidad administrativa en el presente PAS, razón por la cual

<sup>70</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444  
Título Preliminar

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

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

<sup>71</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

**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 más 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 producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por la autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por el administrado en el presente extremo.

## VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote X (conducta infractora N° 1).
- (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por no contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas o derrames en las Plataformas del Lote X, correspondiente a los siguientes pozos: EA-2016, EA-1570, EA-8582, EA-11123 y EA-2191 (conducta infractora N° 2 y N° 5).
- (iii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por incumplir con su compromiso asumido en el PMA, en tanto no realizó el monitoreo de calidad de aire y suelos correspondiente al tercer y cuarto trimestre del 2015 (conducta infractora N° 4).
- (iv) Determinar si correspondía ordenar las medidas correctivas consignadas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

## VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

**VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en diversas áreas del Lote X (conducta infractora N° 1)**

44. Del análisis de los argumentos esgrimidos por el administrado referidos a la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora N° 1, se advierte que estos versan en torno a:

- a) Aplicación de la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria;
- b) Supuesta falta de motivación y tipificación de la imputación; y,
- c) Detalle de las medidas preventivas.

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

Sobre la causal de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

46. Al respecto, el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>72</sup> establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos<sup>73</sup> constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
47. En consecuencia, a efectos de que se configure el eximente antes mencionado deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Que se produzca de manera voluntaria;
  - ii) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; y,
  - iii) La subsanación de la conducta infractora<sup>74</sup>.
48. En esa línea, este supuesto tiene una naturaleza jurídica que prevé una conducta típica y antijurídica, con intencionalidad o culpa, en la que el administrado decide subsanar su infracción antes que la autoridad administrativa decida ejercer su potestad sancionadora<sup>75</sup>.
49. Ahora bien, para verificar que se configura la eximente de responsabilidad administrativa establecida en el artículo 257° del TUO del LPAG, no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha así como desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>76</sup>, no son susceptibles de ser subsanadas.

<sup>72</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

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

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

(...)

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

<sup>73</sup> La notificación de la formulación de cargos permite al administrado informarse cabalmente sobre los hechos que se le imputan y demás información indispensable para ejercer propias del derecho al debido procedimiento.

<sup>74</sup> Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)". Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.

<sup>75</sup> Consulta jurídica N° 010-2017/JUS/DGDOJ del 8 de mayo de 2017.

<sup>76</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.



50. Así, en el caso concreto, la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la adopción de las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos.
51. Sobre ello, se debe considerar la naturaleza de las medidas de prevención, toda vez que estas se encuentran destinadas a preparar o disponer, de manera preliminar, lo necesario para evitar un riesgo; es decir, son las diligencias que se debe adoptar, de manera coherente, para evitar que se produzca un daño; ello conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.

52. En el caso particular, CNPC indicó que se habría producido la causal eximente de responsabilidad, por cuanto subsanó la conducta infractora de forma voluntaria y con anterioridad al inicio del PAS, conforme a lo siguiente:

a) El acto que da origen y a partir del cual se constituye la supuesta infracción administrativa es la fuga, derrames o lı́quidos de hidrocarburos que generaron impactos ambientales, los mismos que han sido remediados. Es decir mı́ representada, de manera voluntaria, procedió a subsanar el evento que da origen a la supuesta conducta infractora.

Fuente: escrito de apelación p.10

53. Del mismo modo, alegó que el motivo para no declarar la subsanación voluntaria no está sustentado en norma ni procedimiento legal alguno sino en una opinión del TFA, lo cual transgrede el principio de tipicidad y carece de sustento legal, ya que no se ajusta a la normativa vigente.
54. Sobre este punto, resulta importante precisar que –tal como lo ha señalado este Tribunal en reiteradas oportunidades<sup>77</sup> –las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente; esto es, suelos impregnados de hidrocarburos.
55. En consecuencia, las acciones realizadas por el administrado de manera posterior a los hechos generadores del impacto negativo, no subsanan la conducta descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; ello en atención a la existencia de suelos con presencia de hidrocarburos, debido a la falta de medidas de prevención, en tanto que estas deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.

<sup>77</sup> Conforme a lo señalado en la Resolución N° 337-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de julio de 2019; Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019; Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018; Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018; Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

56. Ahora bien, esta Sala estima pertinente precisar que, contrariamente a lo señalado por el administrado, el criterio asumido por este Tribunal respecto a que las medidas de prevención no puedan ser objeto de subsanación voluntaria, no vulnera el principio de tipicidad ni carece de sustento legal, toda vez que dicho criterio configura un antecedente administrativo, al haber establecido y reiterado – en anteriores pronunciamientos por este Tribunal – de conformidad con el principio de predictibilidad previsto en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>78</sup>, el cual obliga que las actuaciones de la autoridad administrativa sean congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas en la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que, por razones que expliciten –por escrito– decida apartarse de ellos.
57. En función a lo señalado, se concluye que, en el presente caso, no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del artículo 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG; por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado respecto a este extremo.

De la motivación y tipificación de la imputación

58. De manera previa al análisis de los argumentos planteados por el administrado, deviene oportuno indicar que nuestro régimen jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa. Así, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>79</sup> recoge –como regla general vinculada al debido

<sup>78</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**  
**Título Preliminar**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

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

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

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

<sup>79</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**  
**Título Preliminar**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

**1.2. 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

procedimiento— la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública.

59. Ahora bien, cabe destacar que, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la citada norma<sup>80</sup>, la motivación se establece como un elemento de validez del acto administrativo, siendo que, según lo dispuesto en el numeral 6.1 del artículo 6° del citado instrumento, la motivación debe ser expresa, mediante la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifiquen el acto administrativo en cuestión<sup>81</sup>.
60. Por su parte, el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, consagra el principio de tipicidad<sup>82</sup>, estableciendo que 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.
61. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles de exigencia: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado “principio de tipicidad en sentido estricto”<sup>83</sup>.

---

Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

<sup>80</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**  
**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**  
Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

<sup>81</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**  
**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**

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

<sup>82</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**  
**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.** - Sólo 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. (...)

<sup>83</sup> Para Alejandro Nieto García (2017):

[subrayado agregado]

62. A su vez, sobre la aplicación del citado principio, la doctrina ha señalado que la norma "debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"<sup>84</sup> y, además, que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la Autoridad Administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes<sup>85</sup>.
63. Partiendo de ello, queda claro que el requisito de la motivación de los actos administrativos exige que, en un caso en concreto, la autoridad administrativa exponga las razones de hecho y de derecho tomadas en consideración para adoptar su decisión<sup>86</sup>.

---

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

<sup>84</sup> MORÓN, J. (2011) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 709.

<sup>85</sup> *Ídem*.

<sup>86</sup> En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2132-2004-AA/TC (fundamento jurídico 8):

*"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3º y 43º de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso"* (resaltado agregado).

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) señaló lo siguiente:

*"(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.*

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.*

*(...)*

*Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...)"* (resaltado agregado).

64. En este contexto, el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>87</sup>, dispone que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>88</sup>.

65. Al respecto, sobre el principio de legalidad, debe indicarse que el profesor Morón ha señalado lo siguiente<sup>89</sup>:

Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente.

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

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

67. Por tanto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la autoridad administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

#### Respecto a los alegatos presentados por CNPC

68. Sobre el particular, el administrado indicó que los hechos objetos de imputación no fueron plenamente determinados al inicio del PAS, en tanto no se detalló cuáles serían las medidas de prevención que debió ejecutar su representada; de modo

<sup>87</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

#### Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

<sup>88</sup> En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>89</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, p. 60.

que no tuvo conocimiento oportuno de los hechos, vulnerándose así su derecho de defensa.

69. Por otro lado, CNPC agregó que la existencia de fugas de fluidos no es evidencia suficiente para que la autoridad concluya que la falta de medidas preventivas ocasionaron el derrame, siendo ello una transgresión al principio de tipicidad y licitud, dado que: (i) no se observa un razonamiento lógico y jurídico que determine, de manera clara y sin dudas, el origen del derrame en las nueve zonas observadas; y, (ii) la imputación se sustenta en lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción. Por otro lado, señaló que el OEFA sustenta su imputación en unos registros fotográficos que solo evidencian el derrame.
70. En esa línea, el administrado indicó que la autoridad debe acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo; por lo que no se puede considerar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad.
71. Con ello en cuenta, el recurrente indicó que la autoridad estaría incurriendo en extensiones, interpretaciones y supuestos que están prohibidos por ley –cuya finalidad sería adecuar lo observado en la supervisión dentro del tipo infractor general que se alega en el presente caso, siendo que: (i) la imputación carece de una debida motivación; y, (ii) el presente PAS no cumple con el principio del debido procedimiento.
72. En atención a lo expuesto por el administrado, esta Sala considera pertinente determinar si –en el marco del presente PAS –existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa.
73. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, cabe indicar que la correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional<sup>90</sup> en diversas sentencias ha precisado que la imputación debe contener información de forma clara y precisa al administrado.
74. En ese sentido, conforme a lo señalado en el artículo 254° del TUO de la LPAG, la observancia del principio de tipicidad implica una correcta imputación de cargo al inicio del procedimiento sancionador), a efectos de que tanto el administrado como la Autoridad Decisora puedan conocer de forma clara, precisa y suficiente, los siguientes supuestos:
- El hecho por el cual se inicia el procedimiento sancionador.
  - La infracción legal que podría haberse generado.

<sup>90</sup> Numeral 14 de la sentencia que recae en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicado el 05.08.2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.pdf>

- c) La sanción que se le puede imponer.
- d) La autoridad que inicia el procedimiento sancionador es competente para tal fin.

75. De lo expuesto, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que –desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador –en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.

76. Partiendo de ello, corresponde precisar que el TFA ha indicado en reiterados pronunciamientos<sup>91</sup> que la norma sustantiva contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; mientras que la norma tipificadora califica dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

77. Así, en el presente PAS, a través de la Resolución Subdirectorial I, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna, contenido en el numeral (i) del literal c) del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (norma tipificadora).

78. De modo que, lo señalado por CNPC respecto a que la Autoridad Instructora no indicó expresamente cuáles eran las medidas de prevención que debía ejecutar su representada, queda desvirtuado, en tanto el artículo 3° del RPAAH contempla la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.

79. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que el citado artículo precisa la implementación de medidas de prevención, las cuales deberán ser acordes con los riesgos que involucren las actividades del administrado y resulten –en dicha medida –idóneas, sin que ello signifique una interpretación extensiva por parte de la autoridad administrativa.

<sup>91</sup> Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, N° 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, N° 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, entre otros.

Sub

80. En ese sentido, las medidas de prevención a los cabezales de pozo, válvulas, líneas de producción (prueba y totales) pueden ser: (i) mantenimientos preventivos; (ii) inspecciones visuales; (iii) reparaciones o reemplazos de equipos o accesorios; u, (iv) otros que el administrado considere para evitar los impactos ambientales.

De los medios probatorios

81. Con relación a los medios de prueba utilizados por la DFAI, corresponde señalar que las áreas impactadas fueron verificadas directamente por la DS durante la Supervisión Regular 2016 –conforme se evidencia en los registros fotográficos N° 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53–, las mismas que fueron consignadas en el Acta de Supervisión y analizadas en el Informe de Supervisión<sup>92</sup>.
82. Es preciso señalar que la primera instancia sustentó su pronunciamiento considerando el compromiso asumido por el administrado en su Plan de Manejo Ambiental del Programa de Adecuación para el cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles conforme al D.S. N° 014-2010-MINAM, consistente en realizar el mantenimiento preventivo de todas sus instalaciones a fin de evitar la ocurrencia de derrames de petróleo.
83. En atención a lo mencionado, cabe destacar que, el artículo 244° del TUO de la LPAG<sup>93</sup>, establece que la información contenida en las actas de supervisión constituye medios probatorios que registran las verificaciones de los hechos constatados objetivamente.
84. En relación con el valor probatorio de las actas Morón Urbina<sup>94</sup> precisa lo siguiente:

El acta viene a ser un primer medio de prueba sobre los hechos que constan ahí documentados cuyo mérito es apreciar por la autoridad decisora o los jueces, según la regla de la libre valoración de los medios probatorios. Entonces, las actas acreditan los hechos que por su objetividad sean susceptibles de apreciación directa por el fiscalizador (...), los hechos inmediatamente deducibles de los percibidos directamente por el fiscalizador y los hechos acreditados por los medios actuados en la fiscalización (...). De este modo el acta sirve de elemento inicial relevante para

<sup>92</sup> Anexo 5: Panel fotográfico del Anexo 5: Informe Preliminar N° 1979-2016-OEFA-DS/HID del Informe de Supervisión Directa N° 3302-2016-OEFA/DS-HID (Folio 12 contenido en el disco compacto del expediente)

<sup>93</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 24777**  
**Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización**

- 244.1. El Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo los siguientes datos:  
(...)
- 244.2. Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

<sup>94</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2018, Tomo II p. 340 y 341.



acreditar los hechos ahí expuestos y para las reacciones administrativas que puedan adaptarse.

85. En consecuencia, el Acta de Supervisión, así como el Informe de Supervisión – que incluye los registros fotográficos –elaborado con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen, los cuales tienen veracidad y fuerza probatoria, toda vez que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones.

86. Respecto al origen del derrame, resulta necesario indicar que, en virtud del principio de causalidad –previsto en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>95</sup>, la responsabilidad debe recaer sobre quien realiza la conducta (omisiva o activa) constitutiva de infracción administrativa.

87. A efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio, es importante precisar que, conforme al artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>96</sup>, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

88. Así, Peña Chacón indica lo siguiente:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 24777

**Artículo 248. - Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

8. **Causalidad.** - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

<sup>96</sup> Ley del SINEFA

**Artículo 18. - Responsabilidad objetiva**

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

<sup>97</sup> PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10\\_penachacon03.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf)>. Consulta: 11 de enero de 2019.

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

89. Cabe precisar que, si bien corresponde a la Administración la carga de la prueba –a efectos de atribuirle a los administrados las infracciones que sirven de base para sancionarlos–, ante la prueba de la comisión de la infracción, corresponde al administrado probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, tal como observa Nieto García, al hacer referencia a una jurisprudencia del Tribunal Supremo español:

(...) Y, además, carga con la prueba de la falta de culpa al imputado ya que cuando distingue entre los hechos constitutivos de la infracción y hechos eximentes o extintivos, lo hace para gravar con la prueba de los primeros a la Administración, y con la de los segundos al presunto responsable: «por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, **mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad.**»<sup>98</sup>

90. En esa misma línea, Barrero Rodríguez señala lo siguiente:

(...) En conclusión, quien se oponga a la realidad de los hechos que han de servir de sustento a las decisiones de la Administración ha de correr con la prueba de esta circunstancia. (...)

En resumen, 'el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez (previamente habrá debido de hacerlo en el procedimiento administrativo) las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo' (...).<sup>99</sup>

91. Por tanto, esta Sala debe indicar que corresponde al administrado la carga probatoria para acreditar los hechos excluyentes de su responsabilidad, a efectos de que no sea sancionado por la conducta infractora.

92. En el presente caso, se advierte que la DFAI, en función a los hechos detectados en la Supervisión Regular 2016, determinó la responsabilidad del administrado por el hecho imputado N° 1, conforme al siguiente detalle<sup>100</sup>:

#### **IV. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA (...)**

##### **IV.5. Hallazgos de presunta infracción administrativa**

##### **Hallazgo N° 01: (...)**

De lo expuesto, al haberse detectado suelos impregnados con hidrocarburos que sobrepasan el Estándar de Calidad Ambiental en el área donde opera la empresa, se evidencia que el administrado no está limpiando y/o rehabilitando

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

<sup>98</sup> Nieto GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. P. 344.

<sup>99</sup> Barrero RODRIGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Editorial Arazandi S.A. Navarra, 2006. Pp. 209, 210 y 211.

<sup>100</sup> Documento digitalizado que obra en el disco compacto del expediente.

oportunamente las áreas impactadas por las fugas y/o derrames de hidrocarburos; en consecuencia, se estaría incumpliendo el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

[Sic]

93. En efecto, tal como se indicó previamente, corresponde indicar que la responsabilidad administrativa de CNPC se sustentó en los medios probatorios obrantes en el Informe de Supervisión.
94. En ese orden de ideas, esta Sala concluye que, contrariamente a lo señalado por el administrado, la autoridad instructora inició el presente PAS conforme a los requisitos previsto en la normativa vigente; vale decir: i) imputación de forma diferenciada; y, ii) cumplimiento de los requisitos concernientes para cada supuesto; por lo que, el administrado tuvo conocimiento de la infracción normativa que pudo haber generado el hecho que se le imputa y por el cual puede ser sancionado. Adicionalmente, se advierte que la obligación establecida en el artículo 3° del RPAAH se encuentra descrita de forma suficiente; por lo que la imputación se encuentra debidamente motivada.

#### Sobre las medidas preventivas

95. Al respecto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>101</sup>. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

#### **Artículo VI. - Del principio de prevención**

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

<sup>101</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

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

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

96. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)<sup>102</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto haya sido generado<sup>103</sup>.

97. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA que establecen lo siguiente:

**Artículo 74.** - De la responsabilidad general  
**Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades.** Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión”.

*[énfasis agregado]*

**Artículo 75.** - Del manejo integral y prevención en la fuente  
75.1 El titular de operaciones **debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones**, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes”.

*[énfasis agregado]*

98. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también a través de medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).

<sup>102</sup> Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

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

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

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

<sup>103</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto “impacto ambiental negativo” será analizado en considerandos posteriores.

99. En concordancia con lo antes expuesto, el artículo 3° del RPAAH dispone el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

**Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares**

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

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

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

[subrayado agregado]

100. A partir de las disposiciones antes citadas, esta Sala advierte que dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención –de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto– y mitigación –ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos– según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo<sup>104</sup>.

De los alegatos planteados por CNPC

101. Sobre el particular, el administrado sostiene que el OEFA tiene una posición cero fallas y/o derrames –situación que no sería mencionada ni establecida en el artículo 3° del RPAAH–, lo cual no resulta lógico ni razonable, puesto que, a pesar de tomar las medidas de prevención, no existen partes infalibles; es decir, no se puede eliminar de manera certera las posibles fallas; de modo que se estarían vulnerando los principios de legalidad y tipicidad.

<sup>104</sup> Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.

102. Además, precisó que la DFAI ha realizado una interpretación aislada del citado artículo, al aplicar únicamente lo relacionado a la actividad de prevenir, obviando las actividades de minimizar, rehabilitar y compensar el impacto ambiental negativo generado por la ejecución de la actividad de hidrocarburos realizada por su representada.
103. Por otro lado, agregó que el citado artículo no establece ninguna obligación en específico que permita determinar con exactitud cuál es el contenido del supuesto incumplimiento atribuido, así como tampoco el detalle de las medidas de prevención a ejecutar, tales como: (i) riesgos de tropiezos y caídas con alta probabilidad de golpes con los equipos instalados en la boca de pozo; y, (ii) posición inadecuada del operador para realizar maniobras en la boca de pozo. En esa línea, CNPC indicó que este vacío en la imputación de cargos ha sido dotado de contenido por el OEFA, incurriendo en extensiones, interpretaciones y supuestos que están prohibidos por ley<sup>105</sup> por lo que el presente PAS no cumple con el principio de debido procedimiento.
104. Sobre el particular, cabe señalar que, en el presente caso, el hecho imputado materia de análisis está referido a la falta de adopción de medidas de prevención a fin de evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos en diversas áreas del Lote X.
105. Por lo que corresponde indicar que, si bien las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia de derrames, el administrado se encuentra obligado a la acreditación del cumplimiento de las mismas, siendo que no será responsable por la ocurrencia de los eventos que ocasionen impactos ambientales en los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero, los cuales deberán ser debidamente acreditados por el mismo, lo cual no ha ocurrido en el presente PAS.
106. Ahora bien, debe señalarse que la norma cuyo incumplimiento generó la responsabilidad administrativa de CNPC contiene una obligación respecto a las medidas de carácter preventivo a fin de evitar los efectos adversos al medio ambiente; por lo que el administrado se encontraba obligado a la implementación de las medidas de prevención idóneas para el ejercicio de sus actividades.
107. De acuerdo con los fundamentos expuestos –considerandos 95 a 100–, esta Sala concluye que el artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, además de prever como infracción administrativa aquella conducta que genere un **daño al ambiente**, como consecuencia de la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental, **también contempla como infracción** –atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH– la falta de adopción de medidas de prevención que, precisamente, podrían generar dicho daño o que representen un riesgo y/o peligro al ambiente.

<sup>105</sup> Dichas interpretaciones tendrían por objeto adecuar lo observado en la supervisión a la supuesta conducta infractora.

108. En esa línea, queda claro que si CNPC no adopta las medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere impactos ambientales negativos, configura infracción administrativa de conformidad con lo dispuesto en las normas antes citadas, sin que ello signifique una interpretación aislada de la norma.

109. Por dichas consideraciones, esta Sala considera que la declaración de responsabilidad administrativa respecto de la conducta infractora N° 1, no vulneró los principios de debido procedimiento, legalidad y tipicidad establecidos en el TULO de la LPAG; ello en la medida que se efectuó una imputación con arreglo a ley y de manera motivada. Por lo que corresponde desestimar los argumentos planteados por el administrado.

**VI.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por no contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas o derrames en las Plataformas del Lote X, correspondiente a los siguientes pozos: EA-2016, EA-1570, EA-8583, EA-11123 y EA-2191. (conducta infractora N° 2 y N° 5)**

*De la obligación que refiere el artículo 88° del RPAAH*

110. A fin de determinar si existió responsabilidad administrativa por parte del administrado por la comisión del hecho imputado, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental respecto a los sistemas de contención.

111. Al respecto, como se señaló en el fundamento 96 de la presente resolución, el principio de prevención –regulado en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA– procura prevenir, vigilar y evitar la producción de daños ambientales, así como efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar en los supuestos que se haya generado un impacto al medio ambiente.

112. Dicho principio es concordante con lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar del RPAAH, el cual 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.

113. En ese sentido, el artículo 88° del RPAAH –cuyo incumplimiento es imputado al administrado– 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]

114. Como se puede apreciar, el citado artículo establece como medida de prevención en el caso de fugas o derrames, que el administrado cuente con 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 común<sup>106</sup>.
115. En esa línea, esta Sala considera necesario efectuar ciertas precisiones respecto al funcionamiento de los elementos de contención, recolección y tratamiento que en conjunto conforman el sistema antes citado<sup>107</sup>.
116. Sobre el sistema de contención, se debe indicar que es una medida reactiva ante la ocurrencia de un derrame, por lo que estos deben ser impermeables a fin de evitar que el hidrocarburo entre en contacto con el medio ambiente; es así que la literatura técnica<sup>108</sup> —referida a los sistemas de contención —señala que esta podría

<sup>106</sup> 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.

## 1. EL SISTEMA EMPRESA Y SU ENTORNO MEDIOAMBIENTAL

### 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/W7451SW7451S03.htm#ch3>>

<sup>107</sup> 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

<sup>108</sup> 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:



estar compuesta por superficie (piso) y muros impermeables, los cuales acumulan el hidrocarburo previo a su recolección<sup>109</sup>.

117. A su vez, el sistema de recolección es un conjunto organizado de elementos y procedimientos para recoger los fluidos generados por un derrame o fuga y posteriormente transferirlos –mediante un medio de locomoción apropiado para su tratamiento<sup>110</sup>.

118. Por su lado, es sistema de tratamiento 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) con la finalidad de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y al ambiente<sup>111</sup>.

**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 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. Bounding and Spill Management* (EPA: South Australia, 2012), p. 2.

Disponible en: [http://www.epa.sa.gov.au/files/47717\\_guide\\_bunding.pdf](http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf)

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> **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.

<sup>111</sup> **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.

119. 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, deben ser implementados 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 estricto orden.
120. En efecto, conforme con lo señalado por este Tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>112</sup>, 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.
121. En ese orden de ideas, conforme se precisó en los considerandos *supra*, la necesidad de contar con los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, encuentra sustento en el principio de prevención, el cual constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, cuya finalidad es garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>113</sup>.
122. 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.
123. Siendo así, los administrados que desarrollan actividades de hidrocarburos deben contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento –como una medida de prevención –que evite la generación de un impacto sobre el bien jurídico protegido ante la posibilidad de una fuga y/o derrame.

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

124. El apelante manifestó que el artículo 88° del RPAAH no resulta aplicable en el Lote X, en tanto: (i) eleva los riesgos de impactos ambientales; (ii) eleva los riesgos de accidentes de trabajo en la fuerza laboral; (iii) dificulta el monitoreo de las condiciones de operación de los sistemas de extracción de hidrocarburos; (iv)

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

dificulta la ejecución de trabajos de mantenimiento del equipo de superficie y se destruye cuando se requiere mantenimiento de equipo de subsuelo; y, (v) dificulta la ejecución de trabajos de Workover.

125. Adicionalmente, adjuntó un registro fotográfico detallando los riesgos de accidente de trabajo que se pueden presentar por la presencia del sistema de contención en la boca del pozo y que dificulta el monitoreo de las condiciones de operación del sistema de extracción. En consecuencia, los trabajadores estarían expuestos a posibles daños, lo cual vulnera el principio de protección establecido en la LSST<sup>114</sup>.

126. De la revisión de las fotografías, cabe señalar que 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.

127. Ahora bien, se debe señalar que conforme a los artículos 58° y 59° de la LSST<sup>115</sup>, 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 con la obligación de modificar las medidas de prevención de riesgos laborales a efectos de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores.

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo  
**Artículo 57. Evaluación de riesgos**



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.

- 
- 
128. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 60<sup>o116</sup> 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.
129. En atención a lo expuesto, se debe indicar que lo alegado por el administrado en el presente extremo, no lo exime de su responsabilidad, toda vez que CNPC –en su calidad de empleador– debe realizar acciones a efectos de evitar riesgos laborales, sin que ello signifique un impedimento para dar cumplimiento la normativa ambiental vigente, así como a los compromisos y obligaciones ambientales que son de su cargo, puesto que una interpretación contraria implicaría que se pueda evadir el cumplimiento de las normas de orden público que todo sujeto de derecho se encuentra obligado a ejecutar, a fin de preservar los bienes jurídicos que son de interés general de la sociedad, en este caso, el medio ambiente.

De los sistemas de contención

- 
- 
130. Sobre el particular, el administrado indicó que las plataformas de los pozos de operación cuentan con un sistema de contención construido antes de la perforación del mismo. En esa línea, señaló que el pronunciamiento debe estar de acuerdo al tipo de sistema de producción utilizado conforme a las condiciones operativas y geográficas del lugar donde se ubica el pozo.
131. En esa línea, no se estaría valorando la real magnitud del citado artículo respecto a los sistemas de contención, en tanto señala que estos deben ser: “(...) equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos y con capacidad acorde a los volúmenes manejados”, en la medida que, desde el punto de vista de los procesos que se llevan a cabo en la industria de extracción de petróleo, dicha equivalencia resulta incongruente.
132. Sobre lo señalado por el apelante, 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 legal 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 implementado de forma conjunta y relacionada entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames que afecten al medio ambiente, para su

<sup>116</sup>

**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.

posterior recolección y tratamiento, en ese estricto orden. Por ello, se rechaza lo argumentado por el administrado.

Del artículo 88° del RPAAH

133. El administrado alegó que el artículo 88° del RPAAH presenta un vacío legal, en lo que se refiere al tipo de sistema de contención que debe ser instalado, lo que ha generado pronunciamientos contradictorios en el organismo técnico. Y es por esta falta de precisión que esta no puede conocer de manera fehaciente su obligación.
134. Asimismo, manifestó que los términos: (i) *Plataforma de producción*; (ii) *Sistemas de contención, recolección y tratamiento*; y, (iii) *Equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos* no se encuentran definidos en la normativa vigente; por lo que queda sujeto a interpretaciones del ente fiscalizador. Por tanto, antes de la implementación de dichos sistemas de contención se requiere que exista un pronunciamiento técnico relacionado al tipo de sistema de contención a implementar.
135. Al respecto, como se indicó en los fundamentos previos de la presente resolución (considerandos 75 al 77), en observancia del principio de tipicidad la administración se encuentra obligada –desde el inicio del PAS –en denotar la correcta subsunción de la imputación entre el hecho detectado, como consecuencia del ejercicio de sus funciones, y el tipo infractor que el legislador consideró sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
136. En efecto, como se esbozó a lo largo de la presente resolución, el artículo 88° del RPAAH dispone que –como medida de prevención –para el caso de fugas o derrames, el administrado deberá contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento, siendo que dichos sistemas forman parte de un sistema mayor denominado sistema de contención, 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* al conjunto de elementos interrelacionados entre sí que existen dentro de un entorno y que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común<sup>117</sup>.

<sup>117</sup> CONESA, Vicente. "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental". 4ta Edición. Ediciones Mundi-Prensa. España. Año 2010. ISBN: 978-84-8476-384-0. PP. 31 y 33.

**1. EL SISTEMA EMPRESA Y SU ENTORNO MEDIOAMBIENTAL**

**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 I: 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.

**"CAPÍTULO 3. DEFINICIÓN DE UN SISTEMA (...)**

**3.5. Definición (...)**

"Un sistema es un grupo de componentes que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común.

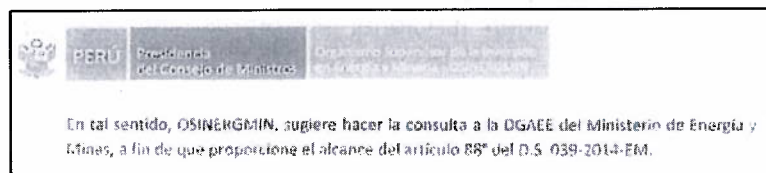
137. Por consiguiente, el artículo 88° del RPAAH establece la obligación de los administrados de implementar un sistema de contención (compuesto por sistemas de contención, recolección y tratamiento en las plataformas de pozos que componen la unidad fiscalizable donde CNPC realiza las actividades de hidrocarburos); por lo que a juicio de este Colegiado para el cumplimiento de referida obligación no resulta necesario establecer las definiciones de los términos alegados por el apelante, en tanto el precepto legal se encuentra descrito de tal manera que permite su aplicación por parte de los administrados.

138. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el apelante, el hecho de que en el citado artículo no se especifiquen las definiciones de cada uno de los componentes –respecto al ámbito geográfico u operativo– no supone que se trate de una norma genérica, dado que en la misma se están identificando las etapas y zonas donde CNPC se encuentra obligado a contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento. En consecuencia, corresponde desestimar lo argumentado por el apelante en presente extremo.

#### De las cantinas de contención

139. Al respecto, el administrado indicó que los sistemas de contención a implementar deberían ser concordantes con los procesos de extracción, así como con las características del ámbito geográfico en donde serán instalados, en la medida que dichos sistemas corren el riesgo de resultar inservibles. Asimismo, señaló que las cantinas de contención ya no son utilizadas por su alto riesgo de impacto, conforme a lo señalado por Osinergmin mediante Oficio N° 5973-2014-OS-GFHL/UPPD.

140. De la lectura del citado oficio, no se advierte que exista una exoneración respecto a la obligación del administrado de implementar un sistema de contención, recolección y tratamiento. Además, se verifica que el mismo Osinergmin sugirió a CNPC realizar la consulta al Ministerio de Energía y Minas (MINEM), a fin de que proporcione el alcance del artículo 88° del RPAAH:



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

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 03 de octubre de 2019.

< <http://www.fao.org/3/W7451S/W7451S03.htm#ch3> >

141. Sobre ello, se debe señalar que a través del Informe N° 306-2015-MEM/DGAAE/DNAE/DGAE/NLC/CIM<sup>118</sup> el MINEM indicó que el artículo 88° del RPAAH es aplicable a todas las plataformas sin excepción:

### III. CONCLUSIONES

1. El artículo 88° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM, prevé que las plataformas de producción, tanto en tierra como en mar, cuenten 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.
2. Las plataformas de producción, sin distinción de ámbito geográfico, deberán contar con los sistemas establecidos en el artículo 88° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

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

142. En atención a lo expuesto y contrariamente a lo argumentado por el administrado, se observa que la autoridad certificadora concluyó que el artículo 88° del referido cuerpo legal es aplicable a todas las plataformas sin excepción, tanto en tierra como en mar, siendo que el reglamento no distingue ámbito geográfico; de modo tal, que la aplicación del mismo debe ser realizada sin diferenciar dicho aspecto.
143. Por lo tanto, esta Sala concluye que es el administrado quien determina el diseño y material del sistema de contención, recolección y tratamiento que acredite la finalidad de evitar los impactos ambientales, desvirtuando así lo alegado por el apelante.

#### De las medidas de prevención en Boca de Pozo

144. Sobre el particular, el administrado manifestó que ha instalado –como medida de prevención– los equipos denominados *stuffing box* o *tee prensa* en cada uno de los pozos antes de iniciar sus operaciones<sup>119</sup>, así como los accesorios (coples, codos, tees, niples, unión universal, reguladores de presión), los cuales son instalados en el puente de producción de cada pozo en operación<sup>120</sup>.
145. Al respecto, se debe indicar que el sistema *stuffing box* o *tee prensa* constituye un dispositivo o conjunto de empaques colocados en el cabezal del pozo cuya función

<sup>118</sup> Documento obtenido de:  
<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/ARCHIVOS/OFIICIOS%202014-2015/oficio%202015/1044-2015.pdf>

<sup>119</sup> Señaló que mediante Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIN se reconocieron dichos equipos de prevención.

<sup>120</sup> Indicó que cada uno de los pozos en operación están diseñados para operar con presiones entre 1000 psi hasta 2000 psi; sin embargo, estos operan con presiones que van desde 20 psi hasta 300 psi; es decir, operan un 20% de la capacidad de diseño.

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 ambiente<sup>121</sup>, tal como se aprecia a continuación:

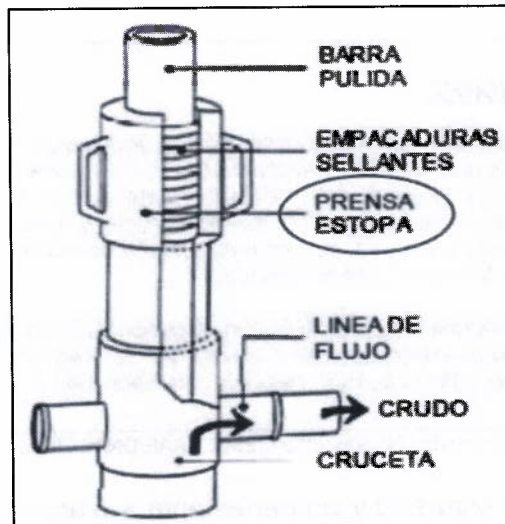


Figura N° 4. Prensa estopa

146. Por lo expuesto, se concluye que tanto el sistema *stuffing box* o *tee prensa* y los accesorios implementados en los puentes de producción y el sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames, funcionan en tiempos distintos,

<sup>121</sup>

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:

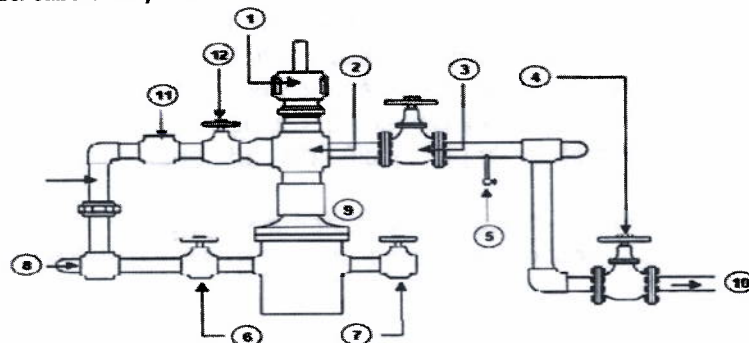


Figura N° 12. Cuadro de Producción (cabezal de producción)

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.



1 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.

Del daño a la flora y fauna

147. El administrado alegó que las pruebas utilizadas por la OEFA para los hechos que argumenta no son objetivas, siendo que las plataformas de pozos son construidas con material de cantera –a fin de dar soporte a las actividades propias del Lote X y servir como barrera impermeable–; por lo que, no podrían existir especies que habiten en ese sustrato ni que participen en la formación de un suelo.
148. Al respecto, el «Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana de la Dirección General de políticas, Normas e Instrumentos de Gestión ambiental del MINAM», define el recurso suelo como el 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.
149. En ese sentido, el recurso suelo no solo es aquel formado naturalmente, sino que también comprende aquel cuyo origen es antropogénico, el cual comprende desde la capa superior de la superficie terrestre hasta diferentes niveles de profundidad<sup>122</sup>, 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.
150. Por lo que, en 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.
151. Sin perjuicio de lo señalado, es preciso indicar que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita. De esa manera lo describen Miranda y Restrepo (2005):

Cuando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmósfera y este. Simultáneamente, se inicia una serie de fenómenos fisicoquímicos

<sup>122</sup> 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.

como evaporación y penetración que pueden ser más o menos lentos dependiendo del tipo de hidrocarburo, cantidad vertida, temperatura, humedad y textura del suelo. Entre más liviano sea el hidrocarburo, mayor es la evaporación y tiende a fluir más rápidamente por el camino más permeable (Miranda & Restrepo, 2002). Como el desplazamiento de la fauna del suelo es muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas o vertebrados como mamíferos, reptiles, (carnívoros de la cadena alimenticia), pueden huir más fácilmente en el caso de un derrame de crudo. En cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la micro y mesobiota), los cuales son los que más participan en el proceso de formación del suelo, mueren irremediamente<sup>123</sup>.

152. En esa misma línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera<sup>124</sup>:

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

[énfasis agregado]

153. En dicho escenario, cabe indicar que la presencia de hidrocarburos en el suelo es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita; por ello, teniendo en consideración la detección de suelos impregnados con hidrocarburos en el Lote X, es posible concluir que la fuga de hidrocarburos representó un daño potencial para la flora o fauna.

154. De modo que, al ser el administrado responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades y siendo que la fuga de hidrocarburos fue ocasionada por la falta de adopción de medidas de prevención, es posible concluir que dicha inacción generó un daño potencial en la flora y fauna.

155. En ese sentido, y conforme lo señalado en los considerandos *supra*, corresponde desestimar lo alegado por el administrado y confirmar la existencia de responsabilidad respecto a la conducta infractora N° 2 y N° 5.

### **VI.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por el incumplimiento del compromiso asumido en el PMA, en tanto no realizó el monitoreo de calidad de aire y suelos correspondiente al tercer y cuarto trimestre del 2015 (conducta infractora N° 4)**

<sup>123</sup> Miranda, D. y Restrepo, R. "Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia". En *International Oil Spill Conference Proceedings*, p. 574. Disponible en <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>.

<sup>124</sup> María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

156. Al respecto, los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA, prevén que los estudios ambientales en su calidad de instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que –con carácter obligatorio –tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas<sup>125</sup>.
157. Asimismo, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley N° 27446) exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución<sup>126</sup>. Cabe mencionar que, durante el proceso de certificación ambiental, la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental que tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos generados por la actividad económica.
158. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones en ella contenidas, a fin de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el estudio de impacto ambiental<sup>127</sup>.

<sup>125</sup>

**Ley N° 28611 –Ley General del Ambiente**

**Artículo 16. - De los instrumentos**

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>126</sup>

**Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**

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

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

<sup>127</sup>

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

**Artículo 55. - Resolución aprobatoria**

159. Partiendo de ello, es menester señalar que los monitoreos ambientales consisten en la acción de recolectar muestras, realizar mediciones o registrar datos de los componentes ambientales (agua, suelo, aire, entre otros) en un determinado espacio y tiempo<sup>128</sup>.

160. Así pues, los monitoreos tienen por finalidad: (i) comprobar la correcta implementación de las medidas de control y mitigación de los impactos ambientales derivados de la actividad productiva de los administrados; y, (ii) verificar el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de la entidad administrativa.

161. Por tanto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en el instrumento de gestión ambiental.

Sobre el compromiso

162. Con relación a la imputación de la conducta infractora, el compromiso ambiental asumido por el administrado respecto de los monitoreos ambientales de aire y suelo de la batería Taíman 29, asumido en el Plan de Manejo Ambiental de la Remodelación de la Batería Taíman 29, aprobado por Resolución Directoral N° 058-2011-MEM/AEE es el siguiente:

6.7.3 Programas de monitoreos<sup>129</sup>

6.7.3.1 Monitoreo de aire

(...)

Debido a que las actividades que se llevarán a cabo en la etapa de construcción y operación no generarán una alteración significativa de la calidad del aire, **los monitoreos se realizarán de manera trimestral** como indica en el cuadro N° 5-04 sobre los puntos de monitoreo de aire:

Cuadro N° 5-04: Puntos de monitoreo de aire

Estación	ETAPA DE CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN		Frecuencia
	Coordenadas UTM (PSAD)		
	Este	Norte	

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

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

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

<sup>128</sup> Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Anexo I  
Definiciones (...)

16. **Monitoreo:** Obtención espacial y temporal de información específica sobre el estado de las variables ambientales, funcional a los procesos de seguimiento y fiscalización ambiental.

<sup>129</sup> Documento digitalizado en disco compacto. (Folios 422 a 426)

AR-TA-29 (Barlovento)	472 348	9 523 558	Trimestral
AR-EL-ALTO (Sotavento)	475 568	9 528 388	

### 6.7.3.3 Monitoreo de suelo

(...)

Los monitoreos de suelo se realizarán con una frecuencia trimestral, para ellos se recolectará una muestra compuesta a una distancia promedio de 100 m en dirección de la escorrentía, con la finalidad de poder detectar la presencia de contaminantes transportados por una corriente líquida (sea lluvia, hidrocarburo, etc.) La frecuencia y punto de monitoreo se señala en el cuadro N° 5-08:

Cuadro N° 5-08: Puntos de monitoreo de suelo

ETAPA DE CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN			
Estación	Coordenadas UTM (PSAD)		Frecuencia
	Este	Norte	
SL-TA29	474 348	9 523 558	Trimestral

[énfasis agregado]

163. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 278-2011-MEM/AE, se aprobó el Informe N° 158-2011-MEM-AE/GR, donde se absolvió entre otras, las siguientes observaciones:

#### IV. LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES

##### 1. Observación 04: ABSUELTA

**Agregar y corregir información:**

- Corregir los cuadros del Anexo N° 01 en cuanto a los valores y parámetros propuestos de los Límites Máximos Permisibles, asimismo también deberá aclarar y corregir la incongruencia que existe entre los resultados de los cuadros del anexo N° 01 y el informe de laboratorio del anexo N° 02, con respecto a los valores presentados para NO<sub>x</sub> y CO.
- Presentar las coordenadas UTM de las estaciones de monitoreo utilizando el World Geodetic System 1984 (WGS84).
- Asimismo presentar Mapa de Ubicación identificando los puntos de monitoreo para el diagnóstico ambiental, el informe de ensayo de monitoreo y la línea base ambiental para emisiones NO<sub>x</sub> propuesta por la empresa.
- Presentar el Cronograma corregido donde se aprecie correctamente los tiempos y actividades a realizar en el proceso de adecuación.

**Respuesta:** La empresa presenta:

- Los cuadros del Anexo N° 01 "Diagnostico Actual de las Emisiones Gaseosas y Partículas" corrigiendo los valores de los parámetros de acuerdo a los Límites Máximos Permisibles de la norma correspondiente. Asimismo señala que los valores mostrados en los cuadros del Anexo N° 01 se encuentran en unidades diferentes a los reportados por el laboratorio, que se encuentran en ppm y los mostrados en el anexo se encuentran en mg/Nm<sup>3</sup> con el fin de compararlos con los LMP emitidos en el D.S. N° 014-2010-MINAM

Presenta las coordenadas UTM de las estaciones de monitoreo utilizando el World Geodetic System 1984 (WGS84).

La empresa presenta mapa de ubicación señalando puntos de monitoreo para la Calidad de Aire y Emisiones, asimismo los puntos de monitoreo se encuentran en coordenadas UTM para cada una respectivamente

- Presenta el Cronograma corregido donde se aprecia correctamente los tiempos y actividades a realizar en el proceso de adecuación.

164. De acuerdo a lo señalado, se observa que CNPC se comprometió a efectuar monitoreos del aire en los siguientes puntos:

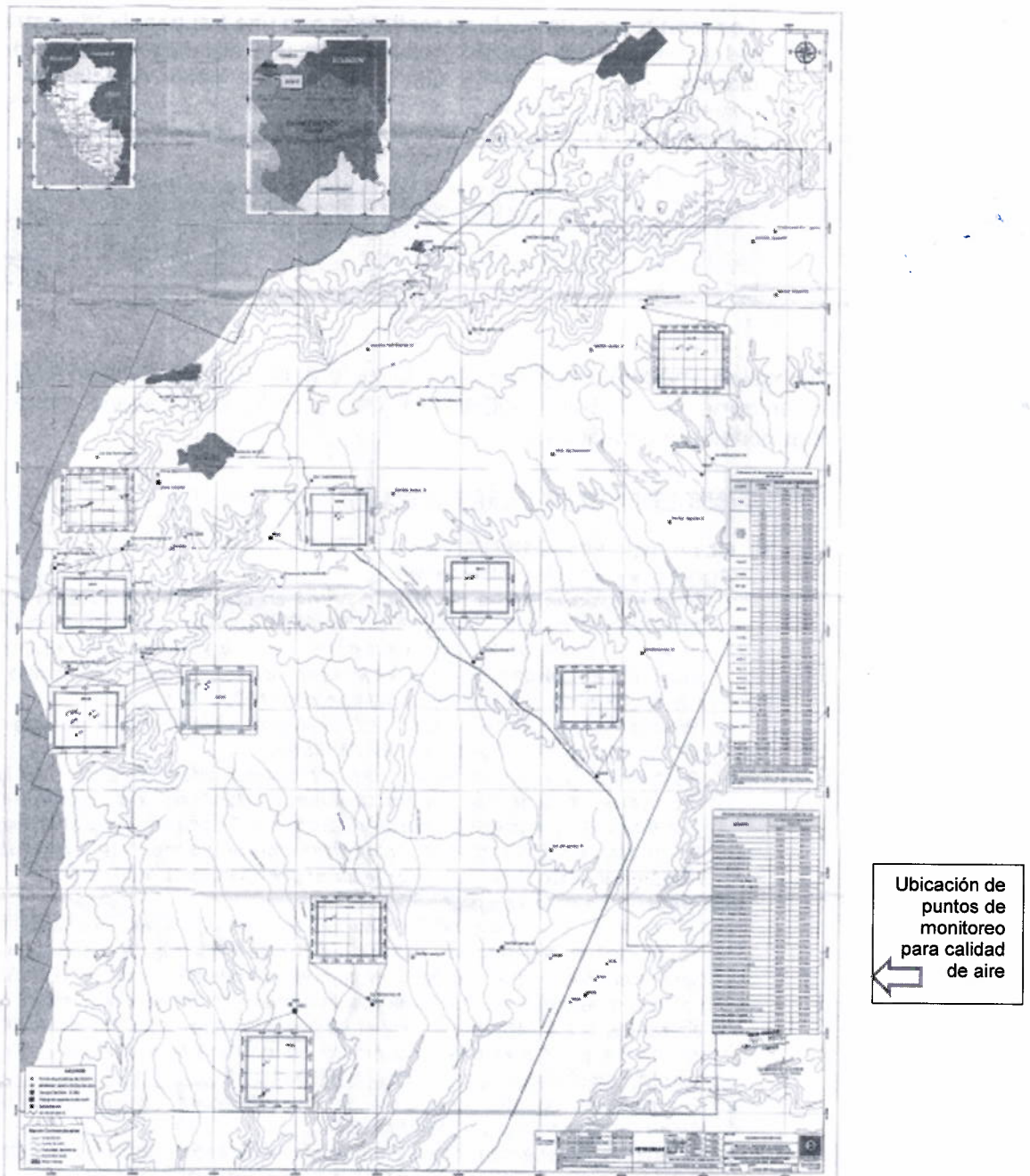


Figura 1. Mapa de ubicación de los puntos de monitoreo de calidad de aire y emisiones, en coordenadas UTM WGS 84

165. De la figura precedente, se tiene que el punto de monitoreo para la calidad de aire Sotavento Batería TA-29 es:

<b>Ubicación de los punto de monitoreo para la calidad de aire</b>		
<b>ESTACION</b>	<b>Coordenadas UTM WGS 84 - Zona 17S</b>	
	<b>ESTE</b>	<b>NORTE</b>
Poblacion El Alto	476413	9528299
Poblacion El Nuro	480909	9533960
Poblacion Cabo Blanco	474607	9530144
Sotavento Batería taiman 25	476894	9527332
Sotavento Batería taiman 27	473854	9526161
Sotavento Batería taiman 24	475021	9524874
SotaventoBatería taiman 28	477629	9525294
Sotavento Batería taiman 29	474195	9523397
Sotavento Batería Peña Negra 30	472396	9523078
Sotavento Batería Peña Negra 31	472059	9525796

Figura 2. Coordenadas del punto de monitoreo Sotavento Batería Taiman 29

166. Asimismo, en el Plan de Manejo Ambiental de CNPC se consideró el muestreo en los siguientes puntos de control, conforme se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 3**

<b>CÓDIGO</b>	<b>Coordenadas UTM WGS 84 Zona 17S</b>	
	<b>ESTE</b>	<b>NORTE</b>
MCA-01	480678	9533385
MCA-02	475120	9527986
MCA-03	474294	9519475

De los hechos detectados por la DS

167. Durante la Supervisión Regular 2016, la DS detectó que CNPC no habría cumplido con el compromiso ambiental antes descrito, tal como consta en el Informe de Supervisión:

### Análisis de los Resultados del Monitoreo 3° y 4° Trimestre 2015

#### **Calidad de Aire y Ruido**

De la revisión de los reportes de monitoreo ambiental presentados al OEFA con N° de registro 2015-E01-56142 y 2015-E01-11530, se observó que el administrado en el tercer y cuarto trimestre de 2015, no monitoreó en las Estaciones de Monitoreo de Calidad de Aire, Ruido y Suelo señalados en el PMA de la Remodelación de la Batería TA-29, aprobado con R.D. N° 058-2011-MEM/AAE.

Los resultados del Monitoreo de Calidad de Aire y Ruido presentados por el administrado en el tercer y cuarto trimestre de 2015 no sobrepasan los estándares de calidad ambiental para las matrices correspondientes, sin embargo en las estaciones A-TA 27, A-TA 29 y A-ETA 28 del yacimiento Taiman, en el mes de septiembre del tercer trimestre de 2015, los valores obtenidos para el parámetro PM 2.5 superan el Estándar de Calidad Ambiental para Aire, aprobado mediante D.S. N° 003-2008-MINAM. Al respecto, se indica que durante la supervisión se observó que el área Taiman es una zona en donde predominan los vientos que arrastran y/o remueven partículas de los suelos.

#### **Monitoreo de Suelos**

De la revisión de los reportes de monitoreo ambiental presentados al OEFA con número de registro 2015-E01-56142 y 2015-E01-11530, se observó que el administrado en el tercer y cuarto trimestre de 2015, no monitoreó en la Estación de Monitoreo de Suelo señalado en el PMA de la Remodelación de la Batería TA-29, aprobado con R.D. N° 058-2011-MEM/AAE.

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 3302-2016-OEFA/DS-HID

168. Por lo que, en base a los hallazgos de la autoridad supervisora, contenidos en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión, la DFAI halló responsable al administrado por el incumplimiento de los compromisos indicados en su PMA.

#### Del monitoreo de la calidad de aire

169. Respecto a este punto, el apelante señaló que viene realizando el control respectivo en la estación MCA-02, el cual, en estricto, viene siendo más representativo por tener una frecuencia mensual y contar con todos los parámetros actuales de los ECA para el aire. Además, indicó que los resultados se encuentran en los informes de monitoreo del PMA de Adecuación al D.S. N° 014-2010-MINAM.
170. Asimismo, CNPC indicó que tiene aprobados instrumentos de gestión ambiental que hacen referencia al área donde se realiza el monitoreo de calidad de aire de la estación AR-TA-29, la misma que se encuentra próxima a la batería PN-30.
171. Por otro lado, precisó que las estaciones AR-TA29 y A-PN30 distan de la Batería Taiman 29 (TA29), en la misma dirección y con distancias similares y que, a la fecha, dichas estaciones continúan siendo monitoreadas.



172. Sobre el particular, si bien se ubican los puntos de monitoreo A-TA29 y A-PN30 en los reportes de monitoreo presentados por el administrado el 29 de octubre de 2015 y el 29 de enero de 2016, dichos puntos corresponden al Plan de Manejo Ambiental del Programa de Adecuación para el Cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles, conforme el Decreto Supremo N° 014-2010-MINAM, del Lote X, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

Tipo de Muestra	Estación de Muestreo	Ubicación Geográfica UTM		Descripción de la Estación de Muestreo
		Lat. (N)	Long. (E)	
Calidad de Aire	A-ETA 28	9526381N	477521E	Ubicado a 100 metros de la estación compresores Taiman 28.
Calidad de Aire	A-BA 35	9529586N	480979E	Ubicado a 150 metros aprox. de la batería Ballena 35.
Calidad de Aire	A-LA06	9530947N	485198E	Ubicado a 100 metros aprox. de la batería Laguna 06.
Calidad de Aire	A-EZA04	9528061N	487803E	Ubicado a 100 metros aprox. de la estación de compresores Zapotal 04.
Calidad de Aire	A-CA17	9523393N	482544E	Ubicada a 150 metros aprox. de la Batería Carrizo 17.
Calidad de Aire	A-CA18	9520293N	485542E	Ubicado a 100 metros. aprox. del Compresor Carrizo 18.
Calidad de Aire	A-ECA20	9515128N	485303E	Ubicado a 100 metros aprox. de la estación de compresores Carrizo 20.
Calidad de Aire	A-CA22	9514792N	479771E	Ubicado a 200 metros aprox. De la Batería Carrizo 22.
Calidad de Aire	A-TA27	9526161N	473854E	Batería Taiman 27 ubicado a 100 metros de la estación.
Calidad de Aire	A-TA29	9523397N	474195E	Ubicada a 120 m aproximadamente de la batería Taimán 29.
Calidad de Aire	A-PN30	9523078N	472396E	Ubicado a 80 metros de la Batería Peña Negra 30.
Calidad de Aire	A-PN31	9525796N	472059E	Ubicado a 200 metros aprox. de Batería Peña Negra 31.

Figura 3. Informe de Monitoreo Ambiental – Tercer Trimestre 2015

Tipo de Muestra	Estación de Muestreo	Ubicación Geográfica UTM		Descripción de la Estación de Muestreo
		Lat. (N)	Long. (E)	
Calidad de Aire	A-ETA 28	9526381N	477521E	Ubicado a 100 metros de la estación compresores Taiman 28.
Calidad de Aire	A-BA 35	9529586N	480979E	Ubicado a 150 metros aprox. de la batería Ballena 35.
Calidad de Aire	A-LA06	9530947N	485198E	Ubicado a 100 metros aprox. de la batería Laguna 06.
Calidad de Aire	A-EZA04	9528061N	487603E	Ubicado a 100 metros aprox. de la estación de compresores Zapotal 04.
Calidad de Aire	A-CA18	9520293N	485542E	Ubicado a 100 metros. aprox. del Compresor Carrizo 18.
Calidad de Aire	A-ECA20	9515128N	485303E	Ubicado a 100 metros aprox. de la estación de compresores Carrizo 20.
Calidad de Aire	A-CA22	9514792N	479771E	Ubicado a 200 metros aprox. De la Batería Carrizo 22.
Calidad de Aire	A-TA27	9526161N	473854E	Batería Taiman 27 ubicado a 100 metros de la estación
Calidad de Aire	A-TA29	9523397N	474195E	Ubicada a 120 m aproximadamente de la batería Taimán 29.

Figura 4. Informe de Monitoreo Ambiental – Cuarto Trimestre 2015

173. En ese sentido, se advierte que las estaciones de muestreo A-TA29 y A-PN30 no corresponden al PMA materia de análisis del presente PAS, en tanto, como se aprecia en los cuadros *supra* la ubicación geográfica de dichos puntos no es la misma que el de la estación A-TA-29.
174. De esta manera, resulta necesario indicar que, el artículo 8° del RPAAH, impone a los titulares de las actividades de hidrocarburos la obligación de iniciar, ampliar o modificar sus actividades –contando previamente con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental –y cumplir los compromisos establecidos en este.
175. Por lo que, cualquier modificación o cambio en los instrumentos ambientales, deben ser previamente autorizados por la Autoridad certificadora correspondiente, en tanto los puntos de monitoreo establecidos en dichos instrumentos corresponden a un análisis basado en la descripción del proyecto, línea base ambiental y la identificación de potenciales impactos. En ese sentido, estos no son modificables de manera unilateral por parte del administrado.
176. En esa misma línea, cabe señalar que los compromisos ambientales no derogan los compromisos asumidos por el administrado en compromisos anteriores –a menos que la autoridad certificadora apruebe el nuevo compromiso asumido– aspecto que no ha sido evidenciado por CNPC, en tanto no presentó documento alguno que acredite la modificación a su PMA respecto a los puntos de monitoreo de calidad de aire, por lo que queda desvirtuado lo argumentado por el administrado.

Del monitoreo de la calidad de suelo

177. Con relación a este punto, el apelante manifestó que cuenta con controles en los lugares donde la afectación puede ser potencial y que realiza el monitoreo de la calidad de suelo conforme a lo señalado en su PMA.
178. Al respecto, resulta oportuno señalar, tal como este Tribunal lo ha hecho en anteriores pronunciamientos<sup>130</sup>, que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser ejecutados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
179. Sin embargo, a diferencia de lo alegado por CNPC, durante la Supervisión Regular 2016 al Lote X se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en nueve lugares –entre locaciones de pozos y zonas adyacentes a líneas de flujo, baterías y manifolds–, siendo que los resultados obtenidos en los puntos de muestreo 20,6, SU-01; 20,6, SU-03; 20,6, SUE-04; 20,6, SU-05; 20,6, SU-06, así como respecto a los parámetros de Fracción de Hidrocarburos F2 (C<sub>10</sub>-C<sub>28</sub>) y F3 (C<sub>28</sub>-C<sub>40</sub>) superan los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para suelo industrial establecido en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM.
180. Asimismo, si bien el administrado indicó que realiza monitoreos de calidad de suelo, los Informes de Monitoreo Ambiental del Tercer<sup>131</sup> y Cuarto<sup>132</sup> Trimestre del 2015 señalan –únicamente– los puntos de monitoreo de agua de mar, aire y ruido; sin haber registro de los monitoreos de calidad de suelo. En ese sentido, se verifica que CNPC no cumplió con el compromiso asumido en su PMA respecto a los monitoreos del suelo.
181. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos del administrado alegados; por lo que, en atención a lo expuesto en el presente acápite, esta Sala es de la opinión que corresponde confirmar la conducta infractora N° 4.

**VI.4 Determinar si correspondía ordenar las medidas correctivas consignadas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución**

182. 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° 020-2019-

<sup>130</sup> Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

<sup>131</sup> Escrito ingresado con hoja de trámite HT 2015-E01-056142 el 29/10/2015.

<sup>132</sup> Escrito ingresado con hoja de trámite HT 2016-E01-011530 el 29/01/2016.

OEFA/CD<sup>133</sup>– procederá a efectuar la revisión de ambos extremos.

183. Es preciso indicar que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir –en lo posible– el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente los recursos naturales y la salud de las personas<sup>134</sup>.
184. En esa misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f) 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.
185. 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 afección al ambiente<sup>135</sup>; ello, en todo caso, una vez determinada

<sup>133</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de junio de 2019

**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.

<sup>134</sup> 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 (...)

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. (...)

22.2 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.

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)

<sup>135</sup> 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.

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

186. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 993-2019-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medidas correctivas las obligaciones señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

187. En atención a lo expuesto, esta Sala procederá a analizar si las medidas correctivas dictadas por la DFAI se encuentran orientadas a revertir o remediar efectos nocivos de las conductas infractoras.

Medida correctiva N° 1

Sobre la adopción de medidas de prevención

188. Respecto a la primera obligación de la medida correctiva N° 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, relativa **a acreditar la implementación y ejecución de las medidas de prevención** a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad en el Lote X, resulta oportuno precisar que la misma se encuentra dividida en tres obligaciones, conforme se detalla a continuación:

N°	Conducta Infractora	Obligación
1	CNPC no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o licores de hidrocarburos en diversas áreas del Lote X.	El administrado deberá acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención: i) inspecciones visuales periódicas, ii) limpieza de cabezal de pozo, iii) ajuste y/o cambio de las válvulas, entre otras, en los equipos e instalaciones de las nueve (9) áreas materia de análisis, con la finalidad de evitar impactos negativos al componente ambiental suelo.  El administrado deberá acreditar la remediación de las cinco (5) áreas impactadas con hidrocarburos (pozo EA-2191, pozo EA-1570, frente al Laboratorio El Alto, pozo EA-8583 y pozo EA-11123) con la finalidad de mitigar afectación al componente suelo.  Asimismo, acreditar el recojo, transporte y disposición final de los residuos peligrosos generados durante las actividades de limpieza de las nueve (9) áreas afectadas, con la finalidad de que no se afecten otras áreas del Lote X por inadecuada disposición de residuos peligrosos.

Sobre la implementación y ejecución de medidas de prevención

189. Sobre el particular, cabe señalar que dicha obligación se encuentra destinada a que el administrado implemente medidas de prevención; no obstante, tal como indicó en el fundamento 54 de la presente resolución, este Colegiado considera que dichas medidas son acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos a fin de que no se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente; esto es, suelos impregnados de hidrocarburo.

*Handwritten signature*

190. En ese sentido, se deduce que las medidas correctivas se encuentran orientadas a revertir o remediar los efectos nocivos de la conducta infractora; toda vez que a juicio de esta Sala la obligación comprendida para la citada medida correctiva tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente –esto es, la adopción de medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad–, lo cual se direcciona a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación infringida y detectada durante la Supervisión Regular 2016.
191. Sin perjuicio de lo señalado, es menester precisar que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación (y, en ese sentido, tampoco de corrección), dado que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción, por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente.
192. Por consiguiente, en tanto 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° 1; su dictado en la resolución apelada no cumpliría con la finalidad prevista en el artículo 22° de la Ley del SINEFA.
193. En consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>136</sup>, 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 la medida correctiva N° 1 señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

#### Sobre la remediación de las áreas impactadas con hidrocarburo

194. Conforme a lo señalado en el fundamento 98 de la presente resolución, el administrado se encuentra obligado a adoptar acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse como consecuencia de las operaciones con hidrocarburos.
195. En atención a ello, es oportuno señalar que, del análisis de la segunda obligación de la medida correctiva N° 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, referida a **realizar la remediación de las áreas impactadas con hidrocarburo**, se advierte

<sup>136</sup>

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

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. (...)

que la misma se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora N° 1; por tanto, a consideración de esta Sala ha sido debidamente dictada por la Autoridad Decisora.


Sobre las actividades de limpieza

196. Al respecto, conforme se indicó en los considerandos *supra*, cada titular de las actividades de hidrocarburo debe efectuar medidas de prevención antes de que se produzca algún tipo de impacto; siendo que, la tercera obligación de la medida correctiva N° 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, relativa al **recojo, transporte y disposición final de los residuos peligrosos generados durante las actividades de limpieza de las áreas afectadas**, tiene por finalidad evitar que se afecten otras áreas del Lote X; por lo que a criterio de esta Sala ha sido debidamente dictada por la primera instancia.

Medida correctiva N° 2

Sobre la implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento

197. Respecto a la medida correctiva N° 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, referida a **implementar el sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos de un material impermeable que no permita la salida de una fuga o derrame de hidrocarburo en las plataformas de los cinco pozos detectados**, 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 la Supervisión Regular 2016.
198. En ese sentido, cabe indicar que la referida obligación descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, no supone que la medida correctiva se encuentre orientada a revertir o remediar los efectos nocivos de la conducta infractora N° 2 y N° 5; por lo que su dictado, en la resolución apelada, no cumpliría con su finalidad.
199. Por lo que, en concordancia con el numeral 6.3 del artículo 6° del T.U.O. de la LPAG corresponde revocar la medida correctiva N° 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.
200. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.




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




**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva N° 1, en los extremos que ordenó realizar la remediación de las áreas impactadas con hidrocarburo y el recojo, transporte y disposición final de los residuos peligrosos generados durante las actividades de limpieza de las áreas afectadas, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.



**SEGUNDO.** - REVOCAR la Resolución Directoral N° 993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva N° 1 referida a acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.



**TERCERO.** - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 2 y 5 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva N° 2, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

**CUARTO.** - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 993-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 4 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

**QUINTO.** - Notificar la presente resolución a CNPC Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

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



.....  
**HERBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



*Ricardo Hernán Iberico Barrera*

.....  
**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° 469-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene sesenta y seis (66) páginas.