



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

RESOLUCIÓN N° 490-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1046-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1001-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de las siguientes conductas infractoras:*

- (i) No adoptar las medidas de prevención necesarias para evitar el impacto negativo de los suelos del Lote X, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en sesenta (60) áreas del Lote X, los cuales presentan concentraciones por encima de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para suelo de uso industrial.*
- (ii) No implementar sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames en las plataformas en las plataformas de los pozos EA2033, EA2023, EA11207, EA2111, EA11032D, EA5672, EA227, AA7894, EA9036, EA9293, EA9214, EA8187, AA130, AA6943, AA6674, AA8032, EA8218, PE107, AA6889, AA6968, AA6234, AA6967, AA6189, AA2449, AA6036, AA6007, AA6372, AA6869, AA5733, AA121 y AA6819 del Lote X.*
- (iii) No realizar la cementación de la tubería de revestimiento del Pozo AA11468 – CA20 del Lote X, toda vez que se detectó que dicho Pozo cuenta con una tubería de revestimiento, pero esta no se encuentra cementada.*

Asimismo, se confirma la medida correctiva N° 1 detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, en el extremo que ordenó acreditar la realización de la remediación de las áreas impactadas.

Finalmente, se revoca la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019, en los siguientes extremos:

- (i) En el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva N° 1 detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución referida*

a que ordenó a CNPC Perú S.A. acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención a fin de evitar la generación de impactos ambientales.

- (ii) En el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva N° 2 referida a acreditar la implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos en diferentes plataformas de los pozos del Lote X, con la finalidad de evitar la generación de impactos ambientales negativos a la flora y fauna del lugar donde se ubican dichos pozos.
- (iii) En el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva N° 3 referida a acreditar la cementación de la tubería de revestimiento del Pozo AA11468-CA20 del Lote X, con la finalidad de evitar la generación de impactos ambientales negativos a los componentes ambientales ante eventuales fallas en la tubería de revestimiento, los hidrocarburos no tengan contacto con los componentes ambientales.

Lima, 20 de noviembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.¹ (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 6 al 14 de setiembre de 2015, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones del Lote X (en adelante, **Supervisión Regular 2015**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n² (en adelante, **Acta de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión Directa N° 3143-2016-OEFA/DS-HID del 23 de junio de 2016³ (en adelante, **Informe de Supervisión**), en el Informe de Supervisión Directa Complementario N° 3849-2016-OEFA/DS-HID del 8 de agosto de 2016⁴ y en el Informe Técnico Acusatorio N° 2976-2016-OEFA/DS del 25 de octubre de 2016⁵ (en adelante, **ITA**).
3. Sobre la base de dichos documentos, mediante Resolución Subdirectorial N° 1931-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de junio de 2018⁶ (en adelante,

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

² Páginas 305 a 327 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 13.

³ Páginas 90 a 119 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 13.

⁴ Páginas 7 a 24 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 13.

⁵ Folios 1 a 12.

⁶ Folios 14 a 18. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 13 de julio de 2018.

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

4. El 13 de agosto de 2018, mediante escrito con registro N° E01-067889, CNPC presentó sus descargos en contra de la Resolución Subdirectorial I⁷.
5. Cabe señalar que, mediante la Resolución Subdirectorial N° 360-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 10 de abril de 2019⁸ (en adelante, **Resolución Subdirectorial II**), la SFEM⁹ resolvió variar la norma tipificadora de la presunta infracción administrativa imputada y otorgó un plazo de veinte (20) días hábiles a CNPC para la presentación de sus descargos.
6. Asimismo, mediante Resolución Subdirectorial N° 361-2019-OEFA/DFAI-SFEM¹⁰ (en adelante, **Resolución Subdirectorial III**) la SFEM decidió ampliar el plazo de caducidad del PAS por tres meses, estableciendo como nueva fecha de caducidad el 13 de julio de 2019.
7. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CNPC¹¹, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 636-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 19 de junio de 2019¹² (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción¹³.

⁷ Folios 21 a 42.

⁸ Folios 43 a 56. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de abril de 2019 (folio 59).

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

Artículo 1°.- Variar los hechos imputados N° 1 y 2 de la Resolución Subdirectorial N° 1931-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de junio del 2018, de conformidad a lo establecido en los considerandos de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Establecer que las imputaciones del presente procedimiento administrativo sancionador son las que se indican en la Tabla N° 2 de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Otorgar a CNPC Perú S.A., un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, para que formule sus descargos⁹, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

¹⁰ Folios 57 al 57. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de abril de 2019, conforme consta en el folio 59 a 60.

¹¹ Presentado mediante escrito con registro N° E17-49862 (Folios 61 a 101). Así como los descargos presentados en el considerando 4 de la presente resolución.

¹² Folios 103 a 136. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado a CNPC mediante Carta N° 1161-2019-OEFA/DFAI el 19 de junio de 2019 (Folios 137 a 138).

¹³ Cabe indicar que mediante escrito con Registro E17-64685 del 3 de julio de 2019 (folios 139 a 183) el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.

8. Tras el análisis de los descargos presentados por el administrado, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019¹⁴, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC¹⁵, por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación¹⁶:

¹⁴ Folios 184 a 224. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 12 de julio de 2019 (folio 225).

¹⁵ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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

¹⁶ Cabe precisar que, mediante la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019, la DFAI declaró el archivo del procedimiento administrativo sancionador de las siguientes conductas infractoras:

N°		Supuestas conductas infractoras	
1	CNPC no adoptó las medidas de prevención necesarias para evitar el impacto negativo de los suelos del Lote X, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en ocho (8) áreas del Lote X:		
	UTM WGS84 Zona 17	Descripción	

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	CNPC Perú S.A. no adoptó las medidas de prevención necesarias para evitar el impacto negativo de los suelos del Lote X, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en sesenta (60) áreas del Lote X, las cuales presentan concentraciones por encima	Artículo 3° Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹⁸ (RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹⁹ (LGA).	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, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-

	Este	Norte	
	497339	9534344	A 30 metros del Pozo PT2-2 Tunal, se observó suelo impregnado de hidrocarburo, debido a la sustracción de aproximadamente 20 pies de la línea de flujo de 2°.
	472709	9525525	Cerca al pozo EA1510 de la Batería PN-31, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
	481887	9527463	Zona ubicada entre pozo 1040 y manifold de campo 1008, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo.
	485119	9514890	Lado norte ECA-20, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo debido a corte de ducto de 2°.
	484775	9523122	Plataforma del pozo AA8264D, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
	482627	9523132	Antigua zona de detritos del pozo AA5733, se observó suelo apilado impregnado con hidrocarburo.
	482510	9523626	Plataforma del pozo AA121, se observó suelo apilado impregnado con hidrocarburo.
	482511	9523590	Plataforma del pozo AA121, se observó suelo apilado impregnado con hidrocarburo.
2	CNPC no implementó sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames en las plataformas en las plataformas de los pozos AA8137 y Pozo AA8042 del Lote X.		

¹⁸ **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 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.

¹⁹ **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.

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para suelo		2015-OEFA/CD ²⁰ (Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de sanciones)

²⁰

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

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

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

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

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

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de hidrocarburos

Rubro	Tipificación de la infracción	Subtipo infractor	Base legal	Sanción
2	Obligaciones referidas a incidentes y emergencias ambientales			
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.	De 20 a 2000 UIT

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	de uso industrial. ¹⁷		

17

Detalle de las sesenta (60) áreas impactadas con hidrocarburos del Lote X:

N°	UTM WGS84 Zona 17		Descripción
	Este	Norte	
1	484532	9530503	Zona adyacente a pozo EA2033 LA-08, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
2	485572	9530964	Zona cercana pozo EA2023 de la Batería LA-08 de Somatito, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
3	496003	9532687	Zona adyacente línea de gas cercana al regulador de gas pozo PT2 Tunal, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
4	496000	9533273	Zona adyacente a línea de gas del pozo PT1 Tunal, se observó suelo impregnado con hidrocarburo
5	496294	9533576	Zona adyacente a línea de gas del chimbuco de gas del pozo PT5 Tunal, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
6	472352	9523807	Cerca al cabezal del pozo EA6114 de la Batería PN-30 de Peña Negra, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
7	472006	9524009	Alrededor del cabezal del pozo EA11027 de Peña Negra, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
8	472025	9523631	Aprox. a 30 m de pozo EA8167 de la Batería PN-30, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
9	473089	9523117	Cerca al pozo 2111 de la Batería PN-30 de Peña Negra, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
10	471688	9524984	Cerca al pozo EA11032 de la Batería PN-31, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
11	472538	9524569	Alrededor de caja de transferencia pozo EA665 de la Batería PN-31, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
12	480013	9530756	Debajo de cabezal de pozo de la Batería 5672 BA-34, se detectó suelo impregnado de hidrocarburo.
13	478528	9530455	Debajo de válvula de foros de la línea de flujo del pozo EA227 de la Batería BA-34, se detectó suelo impregnado de hidrocarburo.
14	478541	9530474	Debajo de cople de línea de flujo del pozo EA7301 de la Batería BA-34, se detectó suelo impregnado de hidrocarburo.
15	482413	9527838	En el Cople de línea de flujo de 2° del pozo 5772 de la Batería CE-10, altura tramo 124 oleoducto EB 951-PTC Carrizo, se observó suelo impregnado de hidrocarburo causado por fuga.
16	482375	9523170	Debajo del plato orificio de Separador N° 0166 de batería CA-17, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
17	480717	9524471	Debajo del cabezal del pozo AA7894 de la Batería CA-17, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo
18	480287	9527259	Zona adyacente a Manifold de la batería central CE-10, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo
19	480894	9527214	Zona adyacente a línea de flujo pozo 9076, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo
20	481123	9526883	Plataforma del pozo EA1075, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo
21	480976	9526894	Zona Adyacente al cabezal del pozo EA9036, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo
22	480810	9526934	Zona adyacente a cabezal del pozo EA9293, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo.
23	480838	9526968	Línea de producción cerca de pozo 9293, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo como consecuencia del liqueo en la referida línea.
24	481327	9526777	Zona adyacente del cabezal de pozo EA9214, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo como consecuencia del liqueo por los accesorios del cabezal de dicho pozo.
25	481599	9526368	Zona adyacente al cabezal de pozo EA8187, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo como consecuencia de liqueo por accesorio del cabezal.
26	482109	9515750	Zona adyacente al cabezal al pozo AA130, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo debido al liqueo de los accesorios del cabezal de dicho pozo.
27	481046	9516757	Zona adyacente al cabezal de pozo AA 8137, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo debido al liqueo de los accesorios del cabezal del citado pozo.
28	481530	9516542	Zona adyacente al cabezal de pozo AA6943, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo debido al liqueo de los accesorios del cabezal del referido pozo.
29	480557	9515924	Zona adyacente al cabezal de pozo AA8042, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo debido al liqueo de los accesorios del cabezal del pozo citado.
30	480291	9515253	Zona adyacente al cabezal de pozo AA6674, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo debido al liqueo de los accesorios del cabezal de dicho pozo.
31	480733	9514744	Zona adyacente al cabezal de pozo AA8032, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo como consecuencia del liqueo a través de los accesorios del cabezal.
32	479948	9514694	Zona cercana a Estación de Compresión ECA-22, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
33	485233	9530255	Zona adyacente al pozo AA8218, se observó suelo impregnado de hidrocarburo debido al liqueo de válvula de media del cuadro de producción.
34	484481	9529720	Alrededor del pozo ATA 1107, se observó una zanja en cuyo interior había acumulación de fluidos de producción.
35	485306	9530508	Línea de flujo pozo 9453 (pozo parado), se observó suelo impregnado de hidrocarburos.
36	485149	9515028	Zona adyacente al cabezal de pozo PE163 (ATA), se observó suelo impregnado de hidrocarburo, asimismo se detectó organolépticamente olor a hidrocarburos.
37	486091	9515823	Cerca a motor de unidad de bombeo mecánico de pozo PE105, se observó suelo impregnado de hidrocarburo debido a la ligera fuga de aceite de motor.

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	CNPC no implementó sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames en las plataformas en las plataformas de los pozos EA2033, EA2023, EA11207, EA2111, EA11032D, EA5672, EA227, AA7894, EA9036, EA9293, EA9214, EA8187, AA130, AA6943, AA6674, AA8032, EA8218, PE107, AA6889, AA6968, AA6234, AA6967, AA6189, AA2449, AA6036, AA6007, AA6372, AA6869, AA5733, AA121 y AA6819 del Lote X.	Artículo 88° del RPAAH ²¹	Literal i) del artículo 11° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones ²² .

38	486299	9515362	Cerca Tee prensa de cabezal de pozo PE107, se evidenció fuga de fluidos de producción con afectación al suelo.
39	484793	9514204	Cerca cabezal de pozo PE171 (ATA), suelo impregnado con hidrocarburo.
40	485401	9523059	Plataforma del pozo AA8133, se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo.
41	485300	9522967	Zona adyacente al pozo AA6889 (ATA), se evidenció suelo impregnado de hidrocarburo.
42	485109	9515028	Zona adyacente al cabezal de pozo AA6968, se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
43	484729	9522644	Zona adyacente al pozo AA6234 (ATA), se observó suelo impregnado de hidrocarburo.
44	484128	9523229	Cerca Tee prensa de cabezal de pozo AA6967, se observó suelo impregnado de hidrocarburo debido a la fuga de fluidos por la T de prensa.
45	484458	9522564	Conexiones del pozo AA6189, se observó suelo impregnado de hidrocarburo, debido a la fuga de fluidos por conexiones del referido pozo.
46	484028	9524178	Cerca Tee prensa de pozo AA2449, se observó suelo impregnado de hidrocarburo por una fuga mínima de fluidos en la T de prensa del citado pozo.
47	483624	9524063	Quebrada ubicada a 122 m al este de pozo AA5901, suelo impregnado con hidrocarburo aparentemente por una antigua fuga proveniente del ducto de 2".
48	483612	9524087	Quebrada ubicada a 121 m al noreste de pozo AA5901, suelo impregnado con hidrocarburo aparentemente por una antigua fuga proveniente del ducto de 2".
49	483560	9524057	Quebrada ubicada a 60 m al noreste de pozo AA5901, suelo impregnado con hidrocarburo aparentemente por una antigua fuga proveniente del ducto de 2".
50	483418	9524288	Suelo impregnado con hidrocarburo debido al liqueo por accesorio de válvula de pozo AA6036.
51	483243	9524400	Zona adyacente al pozo AA6007, suelo impregnado con hidrocarburo.
52	484480	9523901	Válvulas de cabezal de pozo AA6372, se detectó suelo impregnado con hidrocarburo, debido a una ligera fuga de fluidos de producción en la referida válvula.
53	483193	9523520	Zona adyacente al pozo AA6869, se observó suelo impregnado con hidrocarburo.
54	483119	9523436	Válvula mariposa del MC-02 de CA-17, se observó suelo impregnado con hidrocarburo por la fuga de fluidos de producción en la citada válvula.
55	482976	9523256	Zona adyacente a válvulas de cabezal del pozo AA5687, se observó suelo impregnado con hidrocarburo.
56	482636	9523122	Zona adyacente al pozo AA5733, se observó suelo impregnado con hidrocarburo.
57	482518	9523616	Zona adyacente al pozo AA121, se observó suelo impregnado con hidrocarburo.
58	482561	9523868	Zona adyacente al pozo AA6819, se observó suelo impregnado con hidrocarburo.
59	485799	9515453	Zona adyacente al pozo PEX-32, se detectó suelo impregnado con hidrocarburos.
60	485396	9529958	Zona adyacente al cabezal del pozo EA1278, se detectó suelo impregnado con hidrocarburos.

²¹ **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.

²² **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:(...)

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	CNPC no realizó la cementación de la tubería de revestimiento del Pozo AA11468 – CA20 del Lote X, toda vez que se detectó que dicho Pozo cuenta con tubería de revestimiento, pero esta no se encuentra cementada.	Artículo 85° del RPAAH ²³	Literal L) del artículo 11° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones ²⁴

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 360-2019-OEFA/DFAI-SFEM y la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI.

- 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:

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

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de hidrocarburos

Rubro	Supuesto de Hecho del tipo infractor		Base Legal Referencial	Calificación	Sanción monetaria
	Infracción	Subtipo infractor			
9	Obligaciones referidas a las actividades de hidrocarburos				
9.9	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.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 88° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	Grave	De 20 a 2 000 UIT

²³ **Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**

Artículo 85.- Reglas relativas a la cementación de pozos

Los pozos deberán tener tubería de revestimiento cementada hasta la superficie, siéndole de aplicación las reglas relativas a la cementación que se encuentran desarrolladas en detalle en el Reglamento de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2004-EM; así como sus modificatorias o sustitutorias.

²⁴ **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: (...)

- l) No contar con tuberías de revestimiento cementada hasta la superficie. 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 cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias.

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de hidrocarburos

Rubro	Supuesto de Hecho del tipo infractor		Base Legal Referencial	Calificación	Sanción monetaria
	Infracción	Subtipo infractor			
9	Obligaciones referidas a las actividades de hidrocarburos				
9.12	No contar con tuberías de revestimiento cementadas hasta la superficie.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 85° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	Grave	De 5 a 500 UIT

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

9. 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	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	CNPC no adoptó las medidas de prevención necesarias para evitar el impacto negativo de los suelos del Lote X, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en sesenta (60) áreas del Lote X (áreas referidas a las indicadas en cita a pie de página 17 de la presente Resolución).	El administrado deberá acreditar la implementación y ejecución de las medidas de prevención (detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución) correspondiente a los equipos e instalaciones de las sesenta (60) áreas materia de análisis (indicadas en cita a pie de página 17 de la presente Resolución), a fin de evitar la generación de impactos ambientales negativos en los suelos materia de análisis.	En un plazo no mayor a ciento noventa (190) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificado la presente Resolución Directoral.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación: - Informe técnico donde se detalle el cronograma de implementación de medidas de prevención y la ejecución de las medidas de prevención en las sesenta (60) 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.
		Asimismo, el administrado deberá acreditar la remediación de las sesenta (60) áreas impactadas con hidrocarburos, 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 notificado la presente Resolución Directoral.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación: - Informe de laboratorio donde se encuentren los resultados de muestreo de suelo realizado por un laboratorio acreditado por la autoridad competente en los puntos materia de análisis, adjuntando Informes de Ensayo, cadena custodia y registro fotográfico debidamente fechado identificadas con Coordenadas UTM WGS84.
2	CNPC no implementó sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames en las plataformas en las plataformas de los pozos EA2033, EA2023, EA11207, EA2111,	El administrado deberá acreditar la implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames	En un plazo no mayor a noventa y cinco (95) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación:

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	EA11032D, EA5672, EA227, AA7894, EA9036, EA9293, EA9214, EA8187, AA130, AA6943, AA6674, AA8032, EA8218, PE107, AA6889, AA6968, AA6234, AA6967, AA6189, AA2449, AA6036, AA6007, AA6372, AA6869, AA5733, AA121 y AA6819 del Lote X.	de hidrocarburos en las plataformas de los pozos EA2033, EA2023, EA11207, EA2111, EA11032D, EA5672, EA227, AA7894, EA9036, EA9293, EA9214, EA8187, AA130, AA6943, AA6674, AA8032, EA8218, PE107, AA6889, AA6968, AA6234, AA6967, AA6189, AA2449, AA6036, AA6007, AA6372, AA6869, AA5733, AA121 y AA6819 del Lote X, con la finalidad de evitar la generación de impactos ambientales negativos a la flora y fauna del lugar donde se ubican dichos pozos.	Resolución Directoral.	<u>Informe técnico</u> donde se detalle las la implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames en las plataformas de los pozos EA2033, EA2023, EA11207, EA2111, EA11032D, EA5672, EA227, AA7894, EA9036, EA9293, EA9214, EA8187, AA130, AA6943, AA6674, AA8032, EA8218, PE107, AA6889, AA6968, AA6234, AA6967, AA6189, AA2449, AA6036, AA6007, AA6372, AA6869, AA5733, AA121 y AA6819 del Lote X, el cual debe estar acompañado de registro fotográfico (a color, debidamente fechado e identificado con coordenadas UTM WGS84).
3	CNPC no realizó la cementación de la tubería de revestimiento del Pozo AA11468 – CA20 del Lote X, toda vez que se detectó que dicho Pozo cuenta con tubería de revestimiento, pero esta no se encuentra cementada.	El administrado deberá acreditar la cementación de la tubería de revestimiento del Pozo AA11468-CA20 del Lote X, con la finalidad de evitar la generación de impactos ambientales negativos a los componentes ambientales ante eventuales fallas en la tubería de revestimiento, los hidrocarburos no tengan contacto con los componentes ambientales.	En un plazo no mayor a veinticinco (25) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación: <u>Informe técnico</u> donde se detalle las actividades de cementación del pozo AA11468-CA20 el cual debe estar acompañado de registro fotográfico (a color, debidamente fechado e identificado con coordenadas UTM WGS84) y estudios correspondientes realizados al pozo que permita verificar la adecuada cementación del pozo.

Fuente: Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

10. El 6 de agosto de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación²⁵ contra la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

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


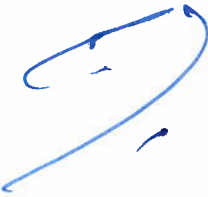


Sobre la caducidad administrativa del PAS


- a) El apelante alegó que la ampliación de plazo de caducidad administrativa del PAS es nula, al no encontrarse debidamente motivada, en la medida que la condición que lo justifica carece de naturaleza excepcional, pues está basado únicamente en la inactividad estatal²⁶, vulnerando con ello, el procedimiento regular del PAS.


De la Conducta Infractora N° 1

Respecto a la motivación y tipificación de la imputación

- 
- b) CNPC alegó que el OEFA deduce la imputación al haberse detectado impacto negativo de los suelos, lo cual evidencia que el supuesto incumplimiento se basa en una suposición realizada a partir de un evento (suelos impregnados con hidrocarburos). En esa línea, el administrado indicó que la imputación no debe sustentarse en lo que podría pasar si se hubiera realizado una determinada acción, puesto que ello transgrede el principio de tipicidad.
- 
- c) CNPC manifestó que en la imputación no se observa un razonamiento lógico y jurídico que determine, de manera clara y sin dudas, que la detección de suelos impregnados con hidrocarburos observados durante la Supervisión Regular 2015 se originó por no adoptar las medidas de prevención, en tanto que la autoridad no ha probado ni demostrado que la falta de dichas medidas ocasionó el derrame, por lo cual se estaría transgrediendo el principio de presunción de licitud²⁷.

Respecto al eximente de responsabilidad

- 
- d) 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 del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG).



²⁶ CNPC señaló que después de siete meses y veintinueve días de haber presentado sus descargos al inicio del PAS, su representada fue notificada de la Resolución Subdirectoral II, y después de un mes y seis días, esto es el 19 de junio de 2019, se les comunicó el Informe Final de Instrucción.

²⁷ 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.

- e) Asimismo, el sustento de la imputación utilizado²⁸, 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 legislar²⁹.
- f) 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 responsabilidad³⁰.

Respecto a las medidas preventivas

- g) 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 vulnerada³¹— 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 fallas³².
- h) Además, precisó que se ha realizado una interpretación aislada del citado artículo, al aplicar únicamente lo relacionado a la actividad de prevenir³³, 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.

²⁸ 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.




²⁹ 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.

³⁰ 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".



³¹ 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.

³² 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.

³³ El administrado, indicó que el OEFA hace un análisis parcial y sesgado, enfocándose únicamente en el verbo "prevenir".


- 
- 
- 
- i) 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 ejecutar³⁴. 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 ley³⁵ por lo que el presente PAS no cumple con el principio de debido procedimiento.
- j) Aparte de ello, CNPC manifestó que el artículo 3° del RPAAH es una norma general o en blanco, pues su contenido es insuficiente a efectos de generar una conducta sancionable, por lo que la autoridad debió de interpretarlo de conjunta con los compromisos ambientales asumidos por la empresa de hidrocarburos en sus instrumentos de gestión ambiental, a efectos de dictar una debida imputación.
- k) Paralelamente, argumentó que las tomas fotográficas no acreditan que los suelos impregnados son originados por la falta de adoptar medidas de prevención, toda vez que las mismas solo se limitan a captar la imagen de suelos impregnados con hidrocarburos, pero no la causa que los originó, es decir, la falta de medidas preventivas.

De la Conducta Infractora N° 2

- 
- 
- l) El recurrente señaló que el cumplimiento de los sistemas de contención que refiere el artículo 88° de la RPAAH es inaplicable en el Lote X, pues representa un aumento de riesgos y dificultades de carácter ambiental, laboral y operativo, adjuntando para el efecto tomas fotográficas, donde, a su criterio, se evidencian dichos reparos.
- m) Asimismo, el administrado subrayó que existe una equivalencia incongruente entre el sistema de contención en boca de pozo con los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos, en la medida que en la primera no cumple una función de almacenamiento.
- n) Adicionalmente, el apelante indicó que, a la fecha, cumple con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames de hidrocarburos, pues cuenta con las medidas de prevención, tales como tee

³⁴ 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.

³⁵ Dichas interpretaciones tendrían por objeto adecuar lo observado en la supervisión a la supuesta conducta infractora.



prensa y accesorios instalados en el puente de producción, coples, codos, tees, nipples, unión universal y reguladores de presión.

- o) Por otro lado, argumentó que no existe impacto ambiental al suelo, flora y fauna, en vista que las plataformas de los pozos se encuentran constituidas de material de cantera, lo cual imposibilita la generación de suelo como proceso natural, así como las especies que lo habitan.
- p) De otro lado, el administrado señaló que, en los años 80 y 90, se utilizaron cantinas de contención, las cuales fueron dejadas de lado por su alto riesgo de impacto, siendo que el Osinergmin al ser consultado sobre las mismas, mediante Oficio N° 5973-2014-OS-GFHL/UPPD, consideró que no correspondían ser usadas.
- q) Finalmente, el recurrente manifestó que los sistemas de contención que indica el artículo 88° del RPAAH carecen de una definición legal específica en atención a las condiciones operativas y geográficas del Lote X.

De la Conducta Infractora N° 3

- r) El administrado indicó que, a efectos de determinar responsabilidad administrativa por el supuesto incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 85° del RPAAH, se debe aplicar desde el artículo 173° hasta el artículo 188° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, mediante el cual se aprobó el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos (RAEEH).
- s) En esa línea, señaló que, de conformidad con el artículo 173° del RAEEH, en el pozo AA11468 del CA20, la tubería de revestimiento de superficie está cementada en la totalidad de los 283 pies, partiendo desde la superficie, conforme fue informado al OEFA mediante la carta del 2 de mayo de 2016.
- t) Asimismo, indicó que, en el pozo AA11468 de CA20, la tubería de revestimiento de producción está cementada hasta los 500 pies de la superficie, es decir 3,487, pies sobre la zona productora más superficial, ello de conformidad con el artículo 173° del RAEEH.
- u) Indicando, además, que, de conformidad con el Registro Eléctrico del pozo AA11468 que adjunta, se evidencia que el tope de cemento se encuentra 335.28 metros por encima del tope en el que se encuentra el último reservorio con agua (1 600 pies), distancia superior a los 200 metros señalados en el artículo 85° del RPAAH.
- v) Finalmente indicó que, en el pozo AA11468 de CA20, la tubería de revestimiento de producción está cementada parcialmente, ello de acuerdo a la definición de tubería de revestimiento en el artículo 2° del RPAAH.

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 –Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)³⁶ se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011³⁷ (**Ley del SINEFA**) el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. 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 OEFA³⁸.

³⁶ **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.

³⁷ **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.

³⁸ **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 documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁹ 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/CD⁴⁰ 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.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA⁴¹, los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM⁴², dispone que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² Decreto supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19.- Tribunal de Fiscalización Ambiental




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

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

Artículo 20.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

- 
16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)⁴³.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA⁴⁴ 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.
18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
- 
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴⁵.
- 
20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental⁴⁶, 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 preserve⁴⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁴ **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.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁶ **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.

⁴⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁸.

21. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a 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 inciertos⁴⁹.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 220° y 221° del TUO de la LPAG⁵⁰, por lo que es admitido a trámite.

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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁵⁰ **TUO de la LPAG**

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.

V. CUESTIÓN PREVIA

25. Previamente al desarrollo de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera pertinente analizar si la ampliación del plazo de caducidad administrativa del presente PAS es nula, al no poseer una debidamente motivación.
26. Al respecto, de la revisión del recurso interpuesto se evidencia que el administrado expuso que la condición excepcional que justifica la ampliación del plazo de caducidad administrativa del PAS que refiere el numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, debe interpretarse como una condición que sale de lo habitual o normal.
27. En ese extremo, aseveró que, de la revisión de los numerales 8, 9 y 10 de la resolución de ampliación del plazo de caducidad administrativa y los numerales 16, 17, 18, 19 y 20 de la resolución impugnada, los cuales motivan la ampliación del plazo, no justifican su carácter excepcional, en la medida que se limitan en subrayar la inactividad de la Autoridad, la cual es una condición reiterada en los procesos administrativos sancionadores.
28. Asimismo, el administrado agregó que el estado en que se encontró el PAS, antes de la ampliación de plazo es de exclusiva responsabilidad del OEFA, en la medida que no existe una actuación adicional imputable a CNPC que sustente fehacientemente la ampliación del plazo correspondiente.
29. En vista de ello, concluye que, al carecer de motivación la ampliación de plazo, no se ha cumplido con uno de sus requisitos de validez, de conformidad al numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG.
30. Habiéndose delimitado el escenario a evaluar, esta Sala considera necesario verificar si en la tramitación del PAS, las autoridades intervinientes en el mismo, cumplieron con la observancia de los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, entre los que se encuentran el debido procedimiento y la buena fe procedimental⁵¹.
31. Aquí, resulta necesario traer a colación que en el ordenamiento jurídico nacional y, específicamente, en el ámbito del derecho administrativo, se ha regulado el principio del debido procedimiento, estableciéndose como uno de los elementos

⁵¹

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.8. Principio de buena fe procedimental. - La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.

esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración en el marco de los procedimientos administrativos en general⁵², sino que además supone un límite al ejercicio de su potestad sancionadora; ello, al imponerle la obligación de sujetarse al procedimiento establecido⁵³ y a respetar las garantías consustanciales a aquel.

32. Muestra de ello, ha sido la inclusión por parte del legislador peruano de la figura de la caducidad administrativa como una solución generada para afrontar los casos en los que los procedimientos iniciados por las autoridades administrativas quedan paralizados, afectando los derechos de los administrados involucrados⁵⁴.
33. 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 razonable⁵⁵.
34. Bajo esta lógica, en los numerales 1 y 2 del artículo 259° del TUO de la LPAG⁵⁶ se establece que el plazo *razonable* para resolver los procedimientos

⁵²
TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

⁵³
TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

⁵⁴
Cfr. MINJUS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. 2da edición, aprobada con la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ del 7 de junio de 2017, p. 54.

⁵⁵
Según ha manifestado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 549-2004-HC/TC (fundamentos jurídicos 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 la tutela judicial efectiva reconocidos en la Carta Fundamental (artículo 139°3 de la Constitución)". (El sombreado es agregado).

⁵⁶
TUO de la LPAG.

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la notificación de la imputación de cargos; transcurrido los cuales, sin que se exista pronunciamiento alguno por la autoridad encargada de su emisión (y este se notifique), se entiende que este ha caducado administrativamente de forma automática⁵⁷.

35. No obstante, es también en el referido precepto legal donde se prevé la posibilidad de ampliar excepcionalmente dicho plazo por un máximo de tres (3) meses adicionales; lo cual requerirá que el órgano competente —de manera previa a su vencimiento— emita una resolución debidamente sustentada justificando su decisión⁵⁸.
36. Como se advierte, la ampliación del plazo de caducidad administrativa aparece como una 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.
37. Asimismo, sobre los efectos del mecanismo materia de análisis, la doctrina nacional ha manifestado lo siguiente⁵⁹:

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. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. **Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo (...)** (Énfasis agregado)

⁵⁷ Con relación a la caducidad administrativa, como figura propia del derecho administrativo, el profesor Hernández González (. La caducidad del procedimiento administrativo. Madrid: Montecorvo, 1998. p. 54.) ha señalado lo siguiente:

(...) la terminación anticipada del procedimiento administrativo por su paralización o demora durante el plazo establecido legalmente, como consecuencia del incumplimiento por parte del sujeto responsable de su iniciación de un trámite imprescindible para resolver sobre el fondo del asunto.

⁵⁸ Respecto a la facultad para ampliar el plazo de caducidad administrativa, en la Guía *práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, elaborada por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se señala lo siguiente:

Si bien la norma contempla la posibilidad excepcional de extender el plazo mencionado por tres meses adicionales, **dicha excepción obliga al órgano competente a emitir** (de manera previa al vencimiento del plazo) **una resolución sustentada que justifique dicha ampliación.** (El sombreado es agregado).

MINJUS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. 2da edición, aprobada con la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ del 7 de junio de 2017, p. 55.

⁵⁹ 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. Luego, 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.**

38. 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 dentro de los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora⁶⁰.

39. 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.

Sobre la ampliación del plazo de caducidad administrativa efectuada en el PAS

40. De la revisión de la resolución de ampliación de plazo, 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, al haberse variado la imputación efectuada con carácter primigenio; ello, conforme se observa en el siguiente detalle:

5. A través de la Resolución Subdirectoral N° 360-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 10 de abril de 2019 (...), la SFEM declaró la variación de las imputaciones contenidas en la Resolución Subdirectoral N° 1 y estableció que las imputaciones del presente PAS constan en la Tabla N° 2 de la Resolución Directoral N° 2, conforme a lo establecido en los considerandos de dicha resolución de variación. (...)
8. Asimismo, en el numeral 8.3 del artículo 8° del RPAS del OEFA, establece que los administrados podrán presentar sus descargos al Informe Final de Instrucción en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de su notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, la misma que se otorgará de manera automática⁶¹.

⁶⁰ Ver considerando 35 de la Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de enero de 2019.

⁶¹ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**
"Artículo 8°.- Informe Final de Instrucción
(...)
8.3 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación,

9. Cabe precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador tiene por fecha de caducidad el 13 de abril del 2019; sin embargo, del estado del mismo se advierte que se encuentra pendiente la presentación de los descargos del administrado a la Resolución Subdirectoral N° 2; luego de ello, la emisión de Informe Final de Instrucción y en atención a lo dispuesto por el RPAS del OEFA, el administrado cuenta con un plazo de diez (10) días hábiles para formular sus descargos al Informe Final de Instrucción, el mismo que podrá ser prorrogado por cinco (5) días hábiles más, por única vez.

10. En ese sentido, no habiendo vencido el plazo para la presentación de los descargos a la Resolución Subdirectoral de variación ni emitido el Informe Final de Instrucción y, quedando pendiente el plazo para que el administrado formule sus descargos al mencionado Informe, **en resguardo de su derecho de defensa⁶² comprendido dentro del principio del debido procedimiento⁶³, corresponde ampliar el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador por un periodo máximo de tres (3) meses, es decir hasta el 13 de julio del 2019 (...).**

(Resolución Subdirectoral N° 0361-2019-OEFA/DFAI/SFEM)

pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, que se otorga de manera automática”.

(Lo resaltado ha sido agregado)

⁶²

El Tribunal Constitucional, en reiteradas resoluciones ha establecido que “*el debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica*”. (STC Nros. 3741-2004-PA, fundamento 21, 615-2009-PA/TC, fundamento 4 y 5, 6136-2009-PA/TC, fundamento 2, 6785-2006-PA/TC, fundamento 9, entre otras).

Asimismo, ha manifestado que “*el derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén la posibilidad de recurrir la decisión, ya sea al interior del propio procedimiento administrativo o a través de las vías judiciales pertinentes; la posibilidad de presentar pruebas de descargo; la obligación de parte del órgano administrativo de no imponer mayores obstrucciones para presentar los alegatos de descargo o contradicción y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.*” (STC N° 3741-2004-PA, fundamento 25 y 6785-2006-PA/TC, fundamento 10).

⁶³

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

(Lo resaltado ha sido agregado)

41. En función a dicho sustento y atendiendo a los alegatos formulados por el apelante, se verificará si el contenido de la Resolución Subdirectoral III de la Imputación constituye una variación de la imputación de cargos conforme lo prescribe el artículo 7° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (RPAS), que ameritase la ampliación del plazo del PAS.

De la Resolución Subdirectoral II

42. Mediante el referido acto administrativo, la Autoridad Instructora señaló que correspondía realizar la variación de los subtipos infractores de las normas tipificadoras de los hechos imputados N°s 1 y 2 descritos en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral I.

43. Por un lado, la variación del hecho imputado N° 1 obedeció a que en la Resolución Subdirectoral I sólo se indicó como medida de prevención el mantenimiento preventivo de todas sus instalaciones y equipos, sin precisar las medidas de prevención que no habría adoptado el administrado en cada instalación. En razón a ello, se procedió a modificar la resolución de imputación de cargos, teniéndose como sustento el que se recoge a continuación:

(...)

11. En atención a lo anterior se inició el presente PAS. No obstante ello, de la revisión de la Resolución Subdirectoral se advierte que para el presente hecho imputado N° 1, solo se indicó como medida de prevención el mantenimiento preventivo de todas sus instalaciones y equipos, sin considerar los tipos y la cantidad de instalaciones ni equipos que la Dirección de Supervisión identificó durante la Supervisión Regular 2015; motivo por el cual, se debe indicar que a fin de garantizar el derecho de defensa del administrado, en el presente caso, corresponde precisar las medidas de prevención que no habría adoptado el administrado en cada instalación y/o equipo materia de análisis, conforme al siguiente detalle (...)

(Resolución Subdirectoral III)

44. Por otro lado, con respecto al hecho imputado N° 2, la variación de la imputación obedeció a que en la Resolución Subdirectoral I sólo describió el hecho infractor como la obligación de emplear un sistema de contención y recolección de fugas de derrames, conducta que no subsume lo dispuesto por el artículo 88° del RPAAH, traducida como la obligación del administrado de contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de hidrocarburos que impacten en la plataforma de contención. Ello se sustentó en los siguientes apartados:

(...)

20. Cabe precisar que, si bien el hallazgo detectado por la Dirección de Supervisión hace referencia a que el administrado no implementó un sistema de contención y recolección de fugas y derrames, esta Subdirección -en ejercicio de sus facultades de instrucción-, considera

pertinente encauzar el incumplimiento detectado en los términos señalados en la Tabla N° 2 de la presente Resolución.

21. Lo anterior, en atención al Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión, el ITA y los registros fotográficos N° 1.1, 2, 8, 10.1, 11, 14.1, 15.1, 19, 23.1, 24, 26.2, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 41, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 55, 56, 57, 58, 61, 62 y 63 del anexo 10 del Informe de Supervisión, medios de prueba que acreditan que el administrado no implementó los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, conducta que infringe lo establecido en el artículo 88° del RPAAH. (...)
45. Bajo dicho pronunciamiento, se tiene entonces que la construcción de las imputaciones efectuadas en el presente expediente se distingue en dos momentos: i) la realizada primigeniamente y con la que se inicia el PAS; y, ii) la realizada con posterioridad, a partir de la cual se determinó la responsabilidad administrativa de CNPC.
46. Como bien se aprecia de lo señalado en los considerandos 44 y 45, la Autoridad Instructora sostuvo —como motivación del acto analizado— para la variación de los hechos infractores N°s 1 y 2 lo siguiente:
- (i) Respecto al hecho infractor N° 1 sólo se indicó como medida de prevención el mantenimiento preventivo de todas sus instalaciones y equipos, omitiendo considerar los tipos y la cantidad de instalaciones que la DS identificó al momento de la Supervisión Regular 2015, por lo que acarrió la necesidad de variar la imputación primigenia, precisándose las medidas de prevención que no habría adoptado el administrado en cada instalación y/o equipo materia de análisis.
 - (ii) Asimismo, con relación al hecho infractor N° 2, la Autoridad Instructora sostuvo —como motivación del acto analizado— que durante la Supervisión Regular 2015, treinta y tres (33) pozos del Lote X, no contaban con un sistema de contención y recolección, omitiendo así lo referente al sistema de tratamiento; por lo que acarrió la necesidad de variar la imputación primigenia, debiéndose incluir, además, como subtipo infractor los últimos conceptos antes mencionados.
47. Estando a ello, deviene necesario acotar que la figura de la variación de las imputaciones recogida en el artículo 7°⁶⁴ del RPAS responde a las prerrogativas conferidas legalmente a las autoridades de fiscalización, entre la que se encuentra la facultad de ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización en caso que, como resultado de las acciones y diligencias realizadas, se detecten

⁶⁴ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD

Artículo 7°. - Variación de la imputación de cargos

En cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, se pueden ampliar o variar las imputaciones; otorgando al administrado un plazo para presentar sus descargos conforme a lo establecido en el Numeral 6.1 del Artículo 6° del presente Reglamento.

incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto⁶⁵; siendo que, en todo caso, requiere de la comunicación al administrado, a efectos de que formule argumentos respecto de su nueva situación jurídica.

48. Esta es la razón, entonces, que obliga a la Autoridad Instructora a que, en el caso de variar la conducta infractora deba —en todo caso— poner en conocimiento del administrado estos hechos, a efectos de que no solo aquel ejercite su derecho de defensa, sino de la Administración que cumpla con el debido proceso; concretamente con lo prescrito en el inciso 3⁶⁶ del numeral 254.1 del artículo 254° del TUO de la LPAG.
49. Siendo ello así, la variación contenida en la Resolución Directoral II de las imputaciones efectuadas inicialmente a través de la Resolución Subdirectoral I, resultaba necesaria, a efectos de subsumir los hechos detectados al tipo infractor empleado, dando cumplimiento a lo establecido en el numeral 4 del artículo 254° del mencionado dispositivo legal.

De la Resolución Subdirectoral III

50. Habiéndose concluido, entonces, que la variación efectuada mediante la Resolución Subdirectoral II ameritaba ser notificada al administrado, a juicio de este Tribunal, la ampliación por tres (3) meses del plazo del PAS iniciado contra CNPC se encuentra debidamente sustentada.
51. De forma que, en la medida que el plazo primigenio de caducidad administrativa vencía el 13 de abril de 2019, la Administración tenía hasta ese día para notificar la resolución sancionadora o —como se dio en el presente caso— notificar la variación de la imputación y, por consiguiente, ampliar excepcionalmente por tres (3) meses el plazo de caducidad administrativa del PAS, por lo que debe considerarse que el nuevo plazo de caducidad administrativa como el 13 de julio de 2019, cumpliéndose con el procedimiento regular, en tanto la resolución impugnada fue notificada a CNPC el 12 de julio de 2019, esto es, dentro del plazo legal establecido.

⁶⁵ TUO de la LPAG

Artículo 240.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización (...)

240.2 La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente: (...)

7. Ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización en caso que, como resultado de las acciones y diligencias realizadas, se detecten incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto.

⁶⁶ TUO de la LPAG

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

52. Ahora bien, en el recurso pertinente, el administrado centra su argumento en indicar que la ampliación del plazo del PAS no posee una debida motivación, en la medida que solo se sustenta en la inactividad propia de la Administración Pública, causal diferente al carácter excepcional que fija el numeral 1 del Artículo 259° del TUO de la LPAG⁶⁷, adoleciendo así de un requisito de validez del acto administrativo, deviniendo en nula.
53. En ese orden de ideas, el administrado agregó que los numerales 9, 10 y 11 de la resolución de ampliación del plazo y los numerales 22, 23, 25 y 26 de la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI, no justifican el carácter excepcional de la ampliación de caducidad administrativa, en la medida que se limita en subrayar la inactividad de la Autoridad.
54. En ese sentido, resulta apropiado citar lo expuesto por los numerales 9, 10 y 11 de la parte considerativa de la Resolución Subdirectoral III⁶⁸, donde se expone lo siguiente:

(...)
7.

Asimismo, en el numeral 8.3 del artículo 8° del RPAS del OEFA, establece que los administrados podrán presentar sus descargos al Informe Final de Instrucción en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de su notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, la misma que se otorgará de manera automática.

8. Cabe precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador tiene por fecha de caducidad el 13 de abril del 2019; sin embargo, del estado del mismo se advierte que se encuentra pendiente la presentación de los descargos del administrado a la Resolución Subdirectoral N° 2; luego de ello, la emisión de Informe Final de Instrucción y en atención a lo dispuesto por el RPAS del OEFA, el administrado cuenta con un plazo de diez (10) días hábiles para formular sus descargos al Informe Final de Instrucción, el mismo que podrá ser prorrogado por cinco (5) días hábiles más, por única vez.

9. En ese sentido, **no habiendo vencido el plazo para la presentación de los descargos a la Resolución Subdirectoral de variación ni emitido el Informe Final de Instrucción y, quedando pendiente el plazo para que el administrado formule sus descargos al mencionado Informe, en resguardo de su derecho de defensa comprendido dentro del principio del debido procedimiento**, corresponde ampliar el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador por un periodo máximo de tres (3) meses, es decir hasta el 13 de julio del 2019, de conformidad con lo

67

TUO de la LPAG.

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.
(...)

68

Folios 57 y 58.

establecido en el Numeral 1 del Artículo 259° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. **(el subrayado es nuestro)** (...)

55. Asimismo, el tenor de los numerales pertinentes de la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI, expresan lo siguiente:

(...)

15. De ahí que, corresponde indicar que la ampliación del plazo de caducidad es una potestad de la Administración Pública, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 259° TUO de la LPAG.

16. En el presente caso, el presente PAS se inició el 13 de julio del 2018, mediante la notificación de la Resolución Subdirectoral de inicio.

17. Posteriormente, antes de los nueve (9) meses para resolver el presente PAS, mediante la Resolución Subdirectoral de ampliación del plazo de caducidad, notificada el 11 de abril del 2019, **la SFEM amplió por tres (3) meses el plazo de caducidad del presente PAS, es decir hasta el 13 de julio del 2019**, ello se realizó considerando:


- (i) la facultad de la autoridad instructora para variar la imputación de cargos, realizada mediante la Resolución Subdirectoral de variación,
- (ii) que se encontraba pendiente la presentación de descargos a la Resolución Subdirectoral de variación; y,
- (iii) se encontraba pendiente la emisión del Informe Final de Instrucción y su respectivo plazo para la presentación de descargos.

18. Cabe señalar, que en dicha variación la autoridad instructora precisó cuáles eran las medidas de prevención que no habría adoptado el administrado en cada instalación y/o equipo materia de análisis, con el fin de resguardar su derecho de defensa y dado que el plazo para presentar los descargos a la resolución de variación, es de veinte (20) días hábiles; se justifica la ampliación de caducidad efectuada en el presente PAS.

19. En ese sentido, a la fecha de emisión de la presente Resolución, se advierte que el presente PAS no ha caducado, por lo que se desestima la solicitud del administrado en este extremo.

56. De acuerdo a los considerandos precedentes, se advierte que tanto la Resolución Subdirectoral III como la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI no aludieron la inactividad estatal a efectos de motivar la ampliación de plazo, sino por el contrario, se fundaron en la variación de la imputación⁶⁹, calificando de esta

⁶⁹ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.
Artículo 7°.- Variación de la imputación de cargos



manera como una excepción razonable al plazo regular del PAS sujeto a caducidad administrativa; en consecuencia, este Colegiado rechaza el argumento del administrado.

57. De otro lado, el administrado agregó que el estado en que se encontró el PAS antes de la ampliación de plazo es de responsabilidad exclusiva del OEFA, en la medida que no existe una actuación adicional imputable a CNPC, que sustente fehacientemente la ampliación del plazo correspondiente.
58. Dicho esto, resulta apropiado indicar que la ampliación de plazo de caducidad administrativa no se debió a una inacción por parte del Estado, toda vez, que conforme se ha señalado en la presente resolución, esto obedeció a que dentro del PAS se efectuó una variación de la imputación de cargos, lo cual conllevó a la dación de un nuevo plazo de formulación de descargos, en aras de permitir el ejercicio de su derecho de defensa contra una nueva valoración de los hechos imputables, así como el cumplimiento del debido procedimiento sancionador.
59. En consecuencia, este Colegiado advierte que la ampliación del plazo de caducidad administrativa resuelto en el PAS se encuentra debidamente motivado, cumpliendo su carácter excepcional; en consecuencia, corresponde desestimar los fundamentos expuestos por el administrado.

VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

60. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:
- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por no adoptar las medidas de prevención necesarias para evitar el impacto negativo de los suelos del Lote X, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en sesenta (60) áreas del Lote X, los cuales presentan concentraciones por encima de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para suelo de uso industrial (conducta infractora N° 1).
 - (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por no implementar sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames en las plataformas en las plataformas de los pozos EA2033, EA2023, EA11207, EA2111, EA11032D, EA5672, EA227, AA7894, EA9036, EA9293, EA9214, EA8187, AA130, AA6943, AA6674, AA8032, EA8218, PE107, AA6889, AA6968, AA6234, AA6967, AA6189, AA2449, AA6036, AA6007, AA6372, AA6869, AA5733, AA121 y AA6819 del Lote X (conducta infractora N° 2).
 - (iii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC no realizar la cementación de la tubería de revestimiento del pozo

En cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, se pueden ampliar o variar las imputaciones; otorgando al administrado un plazo para presentar sus descargos conforme a lo establecido en el Numeral 6.1 del Artículo 6° del presente Reglamento."

AA11468 – CA20 del Lote X, toda vez que se detectó que dicho pozo cuenta con tubería de revestimiento, pero esta no se encuentra cementada (conducta infractora N° 3).

- (iv) Determinar si las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución han sido debidamente dictadas por la Autoridad Decisora.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VII.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por no adoptar las medidas de prevención necesarias para evitar el impacto negativo de los suelos del Lote X, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en sesenta (60) áreas del Lote X, los cuales presentan concentraciones por encima de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para suelo de uso industrial (conducta infractora N° 1)

61. Los argumentos del administrado en torno a la determinación de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, versan en torno a:

- a) *La presunta falta de precisión de la obligación que refiere el artículo 3° del RPAAH.*
- b) *La supuesta vulneración del principio de tipicidad.*
- c) *La supuesta vulneración al principio de licitud.*
- d) Aplicación de la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria.

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

De la presunta falta de precisión de la obligación que refiere el artículo 3° del RPAAH

63. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por el administrado, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula la obligación de los titulares en actividades en hidrocarburos de efectuar las medidas de prevención con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo.

64. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁷⁰. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio

⁷⁰ 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:

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.

65. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)⁷¹ y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado⁷².
66. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los

(...) 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).

⁷¹ 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.

⁷² En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto “impacto ambiental negativo” será analizado en considerandos posteriores.

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.

67. 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 mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).
68. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que, en el artículo 3° del RPAAH, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, se señala lo siguiente:

Artículo 3°.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

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

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

(Énfasis agregado)

69. A partir de las disposiciones antes citadas, este Colegiado advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
70. En ese sentido, 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 negativo⁷³.

De los hechos recabados durante la Supervisión Regular 2015

71. Dicho ello, corresponde analizar lo detectado durante la Supervisión Regular 2015, así como los medios probatorios que obran en el expediente, a efecto de verificar si el administrado contaba con alguna medida de prevención.
72. En relación con ello, se debe precisar que, durante la Supervisión Regular 2015, la DS a través del Acta de Supervisión, así como el Informe de Supervisión, advirtió suelos impregnados de hidrocarburos en sesenta y ocho áreas del Lote X, debiéndose precisar que se determinó responsabilidad administrativa respecto de sesenta áreas.
73. Adicionalmente, a efectos de determinar excesos en los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, aprobados por Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM en la categoría de Suelo Industrial – ECA Suelo Industrial⁷⁴, en los parámetros en las concentraciones de los parámetros Fracciones de hidrocarburo F2, F3 y Bario total, la DS realizó muestras en los puntos de monitoreo correspondientes de los suelos impactados, concluyendo que la concentración de hidrocarburos ha sobrepasado el ECA Suelo Industrial.
74. De acuerdo a la valoración de los medios probatorios recabados por la DS durante la Supervisión Regular 2015, se deduce que el hecho imputado, traducido en no adoptar las medidas preventivas orientadas en evitar impactos ambientales en las actividades de hidrocarburos se encuentra debidamente acreditado, lo cual permitió a DFAI declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por el incumplimiento de lo establecido en el artículo 3° del RPAAH, lo cual a su vez configuró la infracción prevista en el numeral 2.3 del rubro N° 2 de la RCD N° 028-2003-OS/CD.

De la presunta falta de precisión de la obligación que refiere el artículo 3° del RPAAH

⁷³ 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.

⁷⁴ **Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM - Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo Anexo II**

Definiciones (...)

Suelo industrial/extractivo: Suelo en el cual, la actividad principal que se desarrolla abarca la extracción y/o aprovechamiento de recursos naturales (actividades mineras, hidrocarburos, entre otros) y/o, la elaboración, transformación o construcción de bienes.

75. El administrado señaló que el OEFA realiza la interpretación extensiva y arbitraria del artículo 3° del RPAAH, cuya obligación es no clara, cierta, precisa, siendo la entidad quien pretende establecer o dotarla de contenido,

76. Adicionalmente, el administrado alegó que el OEFA debió realizar una interpretación conjunta y sistemática de todas las actividades y su cumplimiento y no sólo someter a evaluación el incumplimiento de prevenir las medidas correspondientes a efectos de evitar impactos ambientales.

77. Al respecto, esta Sala considera pertinente en señalar que el propio artículo en cuestión precisa la implementación de medidas de prevención, las cuales deberán ser idóneas para los riesgos presentados en las actividades llevadas a cabo por el administrado; encontrándose, en dicho escenario, este último en mejor posición para definir las mismas, no siendo de aplicación únicamente los compromisos ambientales asumidos por CNPC, sino las que el administrado estime necesarios.

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

79. En consecuencia, contrariamente a lo alegado por el administrado, la obligación contenida en el artículo 3° del RPAAH no es imprecisa, puesto que los elementos establecidos en su tipo son claros. En ese sentido, para cumplir con dicha obligación, el titular de hidrocarburos se encuentra obligado a implementar las medidas necesarias para prevenir los impactos ambientales negativos que se podrían generar por la ejecución de sus actividades, por lo que existe una relación lógica-jurídica entre la obligación de emplear medidas de prevención frente a impactos ambientales.

De la supuesta vulneración del principio de tipicidad

80. De otro lado, el recurrente señaló que el artículo 3° de la RPAAH es una norma general, por lo que la autoridad debe remitirse a una norma secundaria a fin de crear una conducta exigible, como, en el presente caso, los compromisos ambientales asumidos por su representada; razón por la cual, el administrado argumentó que la imputación en particular carece de una debida motivación, al no respetar el principio de tipicidad.

81. Al respecto, corresponde citar el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248⁷⁵ del TUO de la LPAG, el cual dicta que solo constituyen conductas

⁷⁵ TUO de la LPAG
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁷⁶.

82. En ese sentido, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Regular 2015) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
83. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del PAS— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a CNPC corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
84. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos⁷⁷, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

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

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

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

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

76

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

77

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

1

85. Por consiguiente, este Colegiado evaluará si existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, fijar si la DFAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a CNPC corresponde con el hecho que describe la norma que contiene la obligación normativa, es decir norma sustantiva⁷⁸, así como la acreditación del hecho infractor a través del conjunto de pruebas que recabó la DS.

86. Dicho esto, se debe precisar que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral I, posteriormente variada por la Resolución Subdirectoral II, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (norma tipificadora).

87. Ahora bien, a juicio de este Colegiado, la observancia del principio de tipicidad no requiere —necesariamente— que el legislador defina (en el tipo infractor) cada uno de los elementos que integran el ilícito (vale decir, establecer la conexión lógica o jurídica entre las fugas, derrames o liqueos son originados por la falta de medidas de prevención); sino, por el contrario, implica que la conducta cuya ilicitud pretende ser imputada al administrado, se encuentre recogida expresamente en la normativa ambiental así como la sanción que su comisión genera en el sujeto infractor.

88. En ese sentido, como quiera que, en el artículo 3° del RPAAH, se establece la obligación de los administrados en disponer las medidas preventivas, a efectos de evitar la generación de impactos ambientales negativos en la unidad fiscalizable donde CNPC realiza las actividades de hidrocarburos; situación que fue sustentada —a través de los medios probatorios recabados en la Supervisión Regular 2015— por la autoridad instructora al incoar el PAS; en consecuencia, este Colegiado advierte que la imputación de la conducta infractora N° 1 se encuentra debidamente motivada de manera fáctica, así como se ha subsumido a lo estrictamente estipulado en la norma que define la obligación preventiva, por lo que esta Sala descarta el uso de interpretaciones extensivas que pretendan imputar a CNPC una obligación no prevista de manera expresa en la normativa ambiental.

89. En ese sentido, corresponde señalar que la conducta infractora se subsume en el tipo infractor descrito en la norma tipificadora imputada en el PAS, siendo que no se advierte vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.

90. En base a lo expuesto, es oportuno precisar que la responsabilidad administrativa de CNPC fue debidamente motivada, en la medida que se pudo determinar que

⁷⁸ La diferencia entre norma sustantiva y tipificadora se encuentra desarrollo en el numeral 105 del presente cuerpo considerativo.

se produjo un daño potencial en el suelo, debido a la falta de adopción de medidas de prevención por parte del administrado, con lo cual la Administración actuó conforme con el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG.

De la supuesta vulneración al principio de licitud

91. Con relación a este extremo, de acuerdo a lo expuesto en el recurso de apelación, CNPC manifestó que no existe un razonamiento lógico y jurídico que determine, de manera clara y sin dudas, que el derrame se originó por no adoptar medidas de prevención, en tanto que la entidad no ha probado ni demostrado que la consecuencia de la falta de medidas de prevención ocasionó el derrame, denotando con ello una interpretación extensiva de la norma, en la medida que la imputación se apoyó en suposiciones o conjeturas.
92. En esa línea, el administrado señaló que no ha sido debidamente acreditado que las medidas preventivas no empleadas hubiesen generado de manera estricta un impacto ambiental potencial, por lo que deduce la vulneración del principio de licitud.
93. En razón a ello, es de señalar que, en nuestro ordenamiento administrativo, en el TUO de la LPAG se recoge el principio de licitud como parte de los principios que reglan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

Presunción de licitud.-

Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. (...)

94. En otras palabras, el principio de licitud se traduce como la imposición al Estado en contar con medios probatorios fehacientes que permitan acreditar la comisión de una conducta infractora, a efectos de imputar responsabilidad administrativa; caso contrario, deberá de inhibirse de ejercitar dicha facultad, al encontrarse obligado en presumir que el administrado actuó de acuerdo al ordenamiento vigente.
95. Partiendo de ello, corresponde indicar que la responsabilidad administrativa de CNPC se sustentó en los medios probatorios obrantes en las actuaciones de supervisión que constan en el Acta de Supervisión e Informe de Supervisión, por lo que la imputación de la conducta infractora N° 1 se resolvió con pleno respeto al principio de licitud.
96. Adicionalmente, corresponde señalar que, a través de las muestras de suelo en las zonas afectas por derrame de hidrocarburos, la DS identificó excesos en los estándares de calidad de suelo, con lo cual queda evidenciado el daño potencial a la flora y fauna.

97. Ahora bien, llegados a este punto, aun en el supuesto negado en el que no se hubiera superado los ECA, a juicio de este Colegiado, el solo hecho de que en un punto determinado se detecte la presencia de hidrocarburos, evidencia la existencia de un impacto en el componente aledaño a la zona del derrame. Ello, habida cuenta de que el contacto con el hidrocarburo supone una modificación adversa del o los componentes del ambiente sometidos dicho contacto⁷⁹, lo cual podría configurarse a través de un daño ambiental potencial⁸⁰.

98. Aquí, debe hacerse hincapié, en que la presencia de hidrocarburos en el suelo es susceptible no solo de generar afectación a dicho componente, sino también a los ecosistemas que lo habitan. De esa manera lo describe Miranda y Restrepo⁸¹:

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

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

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

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

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

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

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

99. Siendo que, en esa línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera⁸²:

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

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

101. Por consiguiente, se debe entender que la atribución de la responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo al no haber adoptado medidas de prevención deviene, en todo caso, a partir de una situación que fue corroborada por las autoridades intervinientes en el PAS, en estricta observancia del principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁸³. Sin que ello, suponga el alejamiento de lo perseguido por el Derecho Ambiental, que es precisamente, el proteger el bien jurídico ambiente a partir de la verificación del cumplimiento de la normativa aprobada al respecto.

102. En efecto, la exigencia recogida en el principio de verdad material, resulta importante a fin de poder desvirtuar la presunción del principio de licitud; el cual constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose en virtud del mismo que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario.

⁸² 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.

⁸³ **TUO de la LPAG**
TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. **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.

103. Por consiguiente, y con base en los medios probatorios actuados, así como lo señalado en el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión, esta Sala considera que la DFAI acreditó fehacientemente que, al momento de la Supervisión Regular 2015, CNPC no había adoptado medidas de prevención necesarias para evitar el impacto negativo de los suelos del Lote X, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos.

104. Ahora bien, resulta importante precisar que, conforme al artículo 18° de la Ley del SINEFA⁸⁴, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

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

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma⁸⁵.

106. Debe considerarse que, si bien inicialmente corresponde a la Administración la carga de la prueba, una vez probada la existencia de la conducta infractora por incumplir las obligaciones establecidas en las disposiciones ambientales, el administrado resulta responsable objetivamente por la misma, por lo que le corresponde acreditar la existencia de alguna causa excluyente de responsabilidad⁸⁶.

⁸⁴ LEY N° 29325.

Artículo 18°. - Responsabilidad objetiva


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


⁸⁵ PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf>. Consulta: 9 de setiembre de 2019.

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

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

⁸⁶ Respecto a la acreditación de la comisión de los hechos que configuran la posible infracción y la carga del administrado de probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, Nieto García, al hacer referencia a jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, señala: "(...) por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes

- 
107. En efecto, si bien corresponde a la Administración la carga de la prueba –a fin 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.**⁸⁷

- 
108. Sobre ello, 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' (...).⁸⁸

109. En esa misma línea, 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, lo cual no se advierte en el presente caso.

- 
110. En consecuencia, contrariamente a lo alegado por el administrado, al momento de la declaración de responsabilidad administrativa por la infracción del artículo 3º del RPAAH, efectuada mediante la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI, no se ha vulnerado el principio de licitud, ello al haberse acreditado que la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos se debió a la falta de adopción de medidas de prevención por parte de CNPC, lo cual produjo un daño potencial en el suelo.

Sobre la presunta aplicación de la causal eximente de responsabilidad por

de su responsabilidad". NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 4ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2005. P. 424.



⁸⁷ Nieto GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. P. 344.

⁸⁸ Barrero RODRIGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Editorial Arazandi S.A. Navarra, 2006. Pp. 209, 210 y 211.

subsanción voluntaria.

111. El apelante 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 TUO de la LPAG.
112. Asimismo, el sustento de la imputación utilizado⁸⁹, 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 legislar⁹⁰.
113. Adicionalmente, CNPC 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 responsabilidad⁹¹.
114. Sobre este punto, corresponde indicar que el análisis de la causal eximente de responsabilidad referida a la subsanción voluntaria, debe considerar que la subsanción de la conducta, esto es, el cese de la misma y la remediación de efectos, se produzca de manera previa al inicio del PAS y con carácter voluntario.
115. En efecto, conforme al literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG⁹², se establece que la subsanción voluntaria de la conducta infractora con

⁸⁹ Con relación a lo señalado por el OEFA: "(...) el TFA, agrega que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanción, (...)" respecto al eximente de responsabilidad.

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.

⁹² TUO de la LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

- f) La subsanción 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.

anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

116. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal⁹³ en reiterados pronunciamientos, corresponde indicar que, a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Que se realice de manera previa al inicio del PAS.
 - ii) Que se produzca de manera voluntaria.
 - iii) Que se acredite la subsanación de la conducta infractora⁹⁴.
117. Ahora bien, para verificar que se configura la eximente de responsabilidad administrativa establecida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha, así como desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁹⁵, no son susceptibles de ser subsanadas.
118. Así, en el caso concreto, se debe tener presente que la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la adopción de las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos.
119. No obstante, de la revisión a los medios probatorios presentados por el administrado se observa que estos buscan acreditar que la zona afectada ha sido remediada antes del inicio del PAS. Al respecto, cabe señalar que la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora no demuestra la subsanación de la misma; máxime cuando esta no tiene carácter de subsanable.
120. De lo esbozado, se debe considerar la naturaleza de las medidas de prevención, toda vez que estas se encuentran destinadas a preparar o disponer de manera

⁹³ Entre ellas, las Resoluciones N° 024-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 014-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 013-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, entre otros.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

preliminar lo necesario para evitar un riesgo, es decir, son las diligencias que se deben adoptar de manera coherente para evitar que se produzca un daño; ello, conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.

121. En esa línea, se advierte en el presente caso, y tal como lo ha señalado este Tribunal en reiteradas oportunidades⁹⁶, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente —impactos ambientales negativos al componente suelo debido al derrame de fluido de producción—.
122. En ese sentido, es importante mencionar que la interpretación relacionada a que las medidas de prevención no puedan ser objeto de subsanación voluntaria —la cual es compartida por la Autoridad Decisora— ha sido reiterada en anteriores pronunciamientos de este Tribunal⁹⁷, de acuerdo con el principio de predictibilidad o de confianza legítima regulado en el numeral 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁹⁸, que obliga que las actuaciones de la autoridad administrativa sean congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.
123. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado respecto a la falta de sustento legal, el criterio establecido por este Tribunal, conforme con el principio de predictibilidad, configura un antecedente administrativo que se

⁹⁶ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

⁹⁷ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 250-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de mayo de 2019, Resolución N° 214-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de abril de 2019, Resolución N° 184-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de abril de 2019, Resolución N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

⁹⁸ **TUO de la LPAG**
TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

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

encuentra conforme al ordenamiento jurídico; asimismo, dicho pronunciamiento no ha vulnerado el principio de tipicidad.

124. Por consiguiente, corresponde señalar que no se han impuesto condiciones menos favorables en el PAS que las establecidas en el TUDO de la LPAG, pues se ha realizado el análisis de su aplicación en función a la conducta infractora que se pretende subsanar.
125. En función a lo señalado, y dado que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUDO de la LPAG, corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo; debiéndose confirmar la conducta infractora N° 1 de la presente resolución.

VII.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC por no implementar sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames en las plataformas en las plataformas de los pozos EA2033, EA2023, EA11207, EA2111, EA11032D, EA5672, EA227, AA7894, EA9036, EA9293, EA9214, EA8187, AA130, AA6943, AA6674, AA8032, EA8218, PE107, AA6889, AA6968, AA6234, AA6967, AA6189, AA2449, AA6036, AA6007, AA6372, AA6869, AA5733, AA121 y AA6819 del Lote X (conducta infractora N° 2)

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

126. Al respecto, a efectos de analizar los argumentos expuestos en el presente extremo por CNPC en su recurso de apelación, se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de los titulares en actividades en hidrocarburos de contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos, ello con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo.
127. Al respecto, como marco general, se debe señalar que el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, señala lo siguiente:

Artículo VI.- Del principio de prevención

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

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

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

Artículo 88°.- De los sistemas de contención

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

(Énfasis agregado)

130. Como se puede apreciar, dicho artículo establece como medida de prevención, que, para el caso de fugas o derrames, el administrado deberá contar un sistema mayor denominado sistema de contención —compuesto por sistemas de contención, recolección y tratamiento— similar al utilizado en los equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos, a fin de evitar impactos negativos en el medio ambiente producto de dichas contingencias, debiendo entenderse como *sistema* el conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno y que pueden funcionar recíprocamente para lograr propósito común⁹⁹.
131. En esa línea, este Tribunal considera necesario explicar el funcionamiento de los elementos de contención, recolección y tratamiento que conformar el sistema antes citado.
132. Ahora bien, siendo que, para la norma citada anteriormente, los elementos son el sistema de contención, recolección y tratamiento, corresponde precisar el funcionamiento de estos elementos¹⁰⁰:

⁹⁹ 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/W7451S/W7451S03.htm#ch3>>

¹⁰⁰ 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

- a) Respecto al sistema de contención se debe indicar que dicho sistema es una medida reactiva ante la ocurrencia de un derrame, es por ello que estos deben ser impermeables con el objetivo de evitar que el hidrocarburo entre en contacto con el medio ambiente, es así que la literatura técnica¹⁰¹ referida a los sistemas de contención, esta podría estar compuestas por superficie (suelo) y muros impermeables los cuales contengan el hidrocarburo previo a su recolección¹⁰².
- b) Respecto del sistema de recolección, cabe indicar que es un conjunto organizado de elementos y procedimientos para recoger los fluidos generados por un derrame o fuga y transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado para su posterior tratamiento¹⁰³.

¹⁰¹ Sobre los sistemas de contención, es relevante anotar, de manera referencial, lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, EPA, por sus siglas en inglés), respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

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

Texto extraído de:

Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América. Código electrónico de Regulaciones Federales, Sección §264.175: Contención. Disponible en:
http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264_1175&rgn=div8 (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

Asimismo, como referencia técnica, las directrices de la Autoridad de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional (traducción libre efectuada por el TFA), la parte principal de un sistema de contención de derrames es el muro de contención (conocida también como dique, presa o bund), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo y de esta manera facilitar las operaciones de limpieza

Texto extraído de:

Environment Protection Authority. Liquid Storage. Guidelines. Bunding and Spill Management (EPA: South Australia, 2012), p. 2.
Disponible en: http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf

¹⁰² 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.

¹⁰³ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1278. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.**

Anexo
Definiciones (...)

1 c) Con relación al sistema de tratamiento, este constituye un procedimiento para llevar a cabo cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo (fluido generado por un derrame o fuga), a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y al ambiente¹⁰⁴.

133. En tal sentido, resulta pertinente señalar que, para que se cumpla el fin del sistema de contención, es necesario que los sistemas que lo conforman denominados contención, recolección y tratamiento funcionen secuencialmente; es decir, que deben ser implementados de forma conjunta y relacionados 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.

134. En efecto, conforme con lo señalado por este Tribunal en anteriores pronunciamientos¹⁰⁵, 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.

135. En ese orden de ideas, cabe señalar que la necesidad de contar con los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, encuentra sustento en el principio de prevención, el mismo que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y que tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida¹⁰⁶.

136. 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

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.

¹⁰⁴ **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.

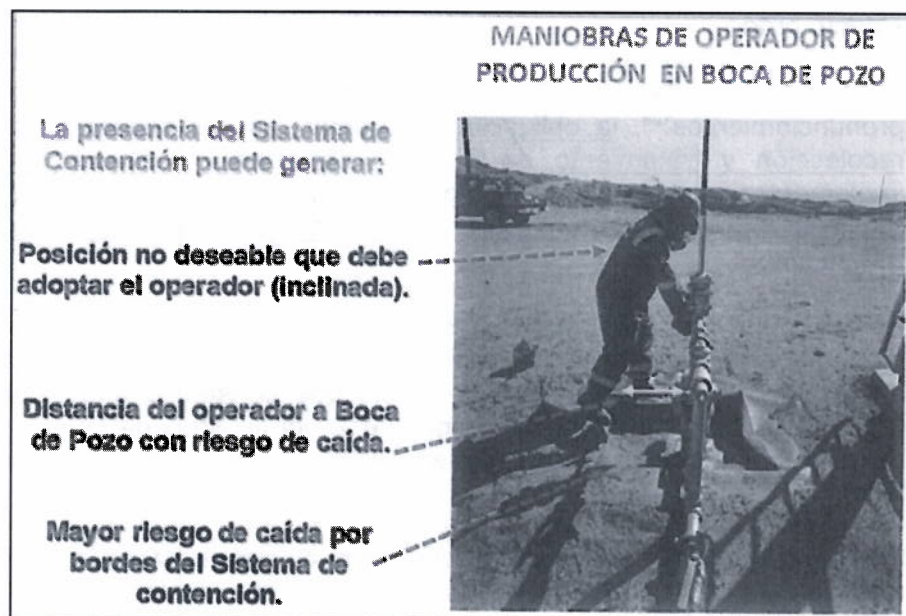
¹⁰⁵ Ver Resolución N° 042-2016-OEFA/TFA-SEE del 3 de junio de 2016, Resolución N° 034-2016-OEFA/TFA-SME del 14 de noviembre de 2016, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de diciembre de 2017, Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de diciembre de 2017 y Resolución 009-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de enero de 2018.

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

que operan secuencialmente; iniciándose con la contención del derrame, para luego realizar su recolección y finalmente su tratamiento.

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

137. El administrado señaló que la presencia del sistema de contención en la boca del pozo, puede generar riesgos de accidentes de trabajo¹⁰⁷. Asimismo, señaló que se dificulta el monitoreo de las condiciones de operación¹⁰⁸ del sistema de extracción y hace complicada la producción en la boca de pozo. A efectos de acreditar lo señalado adjuntó las siguientes fotografías:



Fuente: Recurso de apelación

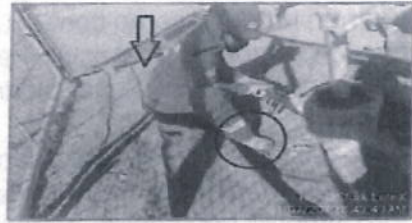
¹⁰⁷ Al respecto el administrado señaló que los riesgos de accidentes de trabajo que se pueden presentar por la presencia del sistema de contención en la boca del pozo, pueden ser riesgos de tropiezos y caídas con alta probabilidad de golpes, así como una posición inadecuada del operador,

¹⁰⁸ Las actividades u operaciones de monitoreo que serían afectadas al implementar los sistemas de contención, serían las siguientes:

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



Instalación de Dinamómetro



Instalación de Ecómetro



Prueba Manométrica



Respaciar Bomba

Fuente: Recurso de apelación

138. A su vez, indicó que los trabajadores están expuestos a que se les pueda ocasionar daños, situación que vulnera el Principio de Protección, establecido en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (LSST)¹⁰⁹.

139. Sobre el particular, cabe señalar que, conforme se observa en las fotografías alzadas, CNPC —a su criterio— implementó como sistema de contención una cantina, la cual conforme indica el propio administrado, dificulta la normal ejecución de sus actividades, tales como el monitoreo de condiciones de operación del sistema de extracción; por tanto, se debe indicar que el administrado, en su calidad de titular en las actividades de hidrocarburos, en caso haya detectado alguna dificultad en la ejecución de sus operaciones, se encuentra en la capacidad de realizar las modificaciones que resulten pertinentes a fin de contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento que mantenga el normal funcionamiento de sus instalaciones.

140. Ahora bien, se debe señalar que, conforme a los artículos 58° y 59° de la LSST¹¹⁰, a que se refiere el administrado, se prevé que el administrado —en su calidad de

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ LEY N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo
Artículo 57. Evaluación de riesgos

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.

141. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 60¹¹¹ 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.
142. Por lo expuesto, lo alegado por el administrado en el presente extremo, no lo exime de su responsabilidad, toda vez que, si bien CNPC en su calidad de empleador debe realizar acciones a efectos de evitar riesgos laborales, ello no es impedimento para dar cumplimiento la normativa ambiental vigente, así como con los compromisos y obligaciones ambientales que son de su cargo, toda vez que una interpretación contraria implicaría que con ello se pueda evadir el cumplimiento de normas de orden público que todo sujeto de derecho —en este caso, personas jurídicas— se encuentra obligada a cumplir, a fin de preservar bienes jurídicos que son de interés general de la sociedad —en este caso, el medio ambiente—.

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

143. De otro lado, el administrado señaló que resulta incongruente lo estipulado por el artículo 88° del RPAAH, específicamente en implementar un sistema de contención, recolección y tratamiento en las plataformas de producción equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos, debido a que, en atención a la finalidad de cada infraestructura, ambos cumplen diferentes roles, el primero de producción y el segundo de almacenamiento.
144. Con relación con ello, se debe precisar que la equivalencia a que se refiere el artículo 88° del RPAAH no presupone que el cumplimiento de la obligación

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.

111

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.

contenida en dicho precepto se encuentre supeditado a la implementación de un sistema de contención, recolección y tratamiento en las plataformas de producción estrictamente idénticos a los implementados en equipos de manipulación de hidrocarburos, toda vez que, conforme lo desarrollado en la presente resolución, la forma de dar cumplimiento a la obligación contenida en dicho artículo es mediante la implementación de un sistema de contención, recolección y tratamiento que funcione secuencialmente; es decir, que sea implementado de forma conjunta y relacionados entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames que afecten al medio ambiente, para su posterior recolección y tratamiento, en ese estricto orden. Por ello, se rechaza lo argumentado por el administrado.

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

145. Respecto a las bocas (cabezales) de los pozos, el administrado indicó que ha realizado la implementación del equipo *stuffing box* o *tee prensa*, el cual se instala obligatoriamente en todos y cada uno de los pozos antes que inicie su producción. Además, agregó que dicho equipo ha sido reconocido como un equipo de prevención por parte del OEFA, precisando la Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM; así también, indicó que otra medida sobre la cual ha informado son los accesorios que son instalados en el puente de producción que se ubica en la boca de todos y cada uno de los pozos en operación diseñados para operar con presiones de operación entre 1000 psi hasta 2000 psi, y que fueron instalados en todos y cada uno de los pozos antes de que se inicie su producción.
146. Sobre el particular, se debe indicar en torno al sistema *stuffing box* o *tee prensa* que éste constituye un dispositivo o conjunto de empaques colocados en el cabezal del pozo cuya función principal es prevenir mediante el sellado del espacio entre la barra pulida y la tubería, permitiendo el paso del petróleo hacia la línea de flujo y evitar la salida del crudo y gas al ambiente¹¹², tal como se aprecia a continuación:

¹¹²

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:

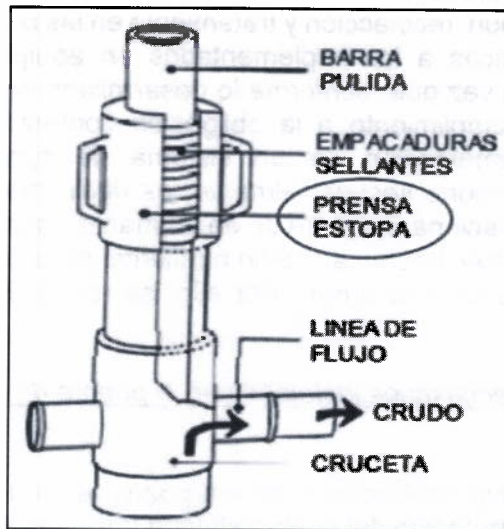


Figura N° 1. Prensa estopa

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

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

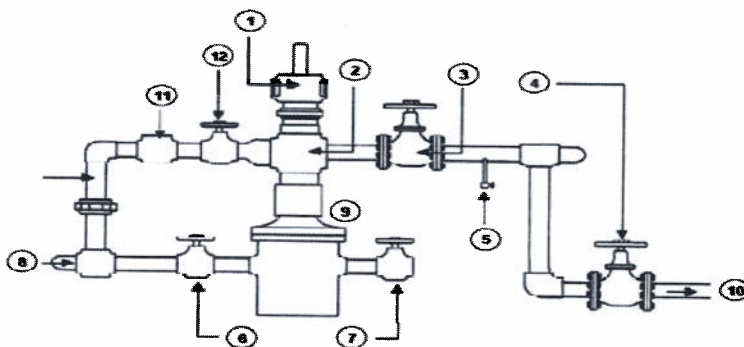


Figura N° 12. Cuadro de Producción (cabezal de producción)

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.

148. De otro lado, el administrado indicó en su recurso de apelación que el suelo donde se encontraron los restos de hidrocarburos es de origen artificial, toda vez que estos están conformados por material de cantera nivelado y compactado, sobre el cual no existe presencia de vegetación y a su vez es impermeable, por tanto, constituye así un sistema de contención.

149. Al respecto, se debe indicar que el "Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana de la Dirección General de políticas, Normas e Instrumentos de Gestión ambiental del MINAM", define como recurso suelo al conjunto de materiales sólidos, líquidos y gaseosos que conforman la capa superficial natural o hecha por el hombre que está presente en la corteza terrestre:

Recurso Suelo

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

150. En ese sentido, se debe indicar que el recurso suelo no solo es aquel formado naturalmente, sino que también comprende aquel cuyo origen es el antropogénico.

151. Asimismo, corresponde precisar que el suelo comprende desde la capa superior de la superficie terrestre hasta diferentes niveles de profundidad¹¹³, 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.

152. Ahora bien, con relación a la impermeabilidad del suelo y que este constituiría un sistema de contención, se debe indicar que el administrado no ha presentado medio probatorio que acredite la impermeabilidad de los mismos.

153. En esa línea, no está demás mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad¹¹⁴.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

154. En efecto, como explica el profesor Alejandro Nieto¹¹⁵, corresponde al administrado la carga probatoria para eximirse de responsabilidad administrativa:

(...) por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad. (El subrayado es nuestro).

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

Del nivel de descripción suficiente del artículo 88 del RPAAH

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

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

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

159. Partiendo de lo expuesto en los numerales 75 al 82 del presente cuerpo considerativo¹¹⁶, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descritos, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del PAS— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a CNPC corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).

160. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos¹¹⁷, la diferencia entre norma

¹¹⁵ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta Edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005, p. 424.

¹¹⁶ En los mencionados considerandos se ocupan del desarrollo del principio de legalidad y tipicidad.

¹¹⁷ Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°s-009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-

sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

161. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral I, posteriormente variada por la Resolución Subdirectoral II, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 88° del RPAAH (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 9.9 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (norma tipificadora).

162. Por consiguiente, a juicio de este Colegiado, para el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 88° del RPAAH, no resulta necesario establecer las definiciones de los términos alegados por el administrado, toda vez que la obligación contenida en la norma citada, el cual refiere que los administrados deberán contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames para la actividad de hidrocarburos, se encuentra expresamente descrita de manera suficiente, de conformidad al principio de tipicidad, permitiendo su aplicación por parte de los particulares.

163. En ese sentido, contrariamente a lo precisado por el apelante, el hecho de que en el mencionado precepto no se especifiquen las definiciones de cada uno de los componentes, o bien lo correspondiente al ámbito geográfico u operativo, no supone que se trate de una norma genérica, puesto que en la misma se están identificando las etapas y las zonas donde CNPC se encuentra obligado a cumplir con la señalada implementación. En consecuencia, esta Sala desestima el extremo de la presente apelación.

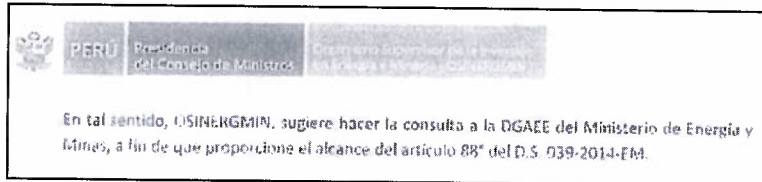
Sobre las cantinas de contención

164. De otro lado, el administrado señaló que, en los años 80 y 90, se utilizaron cantinas de contención, las cuales fueron dejadas de lado por su alto riesgo de impacto, siendo que el Osinergmin al ser consultado sobre las mismas, mediante Oficio N° 5973-2014-OS-GFHL/UPPD, consideró que no correspondían ser usadas.

165. Al respecto, cabe señalar que, de la lectura del mencionada Oficio, no se advierte una exoneración respecto de la obligación del administrado de implementar un sistema que de contención, recolección y tratamiento. Asimismo, se advierte del mismo que el Osinergmin sugirió a CNPC hacer la consulta al Ministerio de

2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, entre otros.

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

166. Sobre ello, se debe indicar que el Minem, mediante Informe N° 306-2015-MEM/DGAAE/DNAE/DGAE/NLC/CIM¹¹⁸, indicó que el artículo 88° del RPAHH 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

167. En base a ello, contrariamente a lo señalado por el administrado, se debe indicar que, de acuerdo al numeral precedente del presente cuerpo considerativo— sin que ello constituya precedente observable en materia ambiental y administrativa, se observa que la autoridad certificadora concluyó que el artículo 88° del RPAHH es aplicable a todas las plataformas sin excepción, tanto en tierra como en mar, siendo que el reglamento no distingue ámbito geográfico, por lo que la aplicación del mismo debe ser realizada sin diferenciar dicho aspecto.
168. Por lo tanto, este Colegiado concluye que el administrado es quien determina el diseño y material del sistema de contención, recolección y tratamiento que acredite la finalidad de evitar los impactos ambientales, rechazando de manera liminar lo alegado.
169. En consideración a lo expuesto, esta Sala es de la opinión que corresponde confirmar la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

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

VII.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CNPC no realizar la cementación de la tubería de revestimiento del Pozo AA11468 – CA20 del Lote X, toda vez que se detectó que dicho Pozo cuenta con tubería de revestimiento, pero esta no se encuentra cementada (conducta infractora N° 3)

170. De acuerdo a lo expuesto en el recurso de apelación, el administrado indicó que a efectos de determinar responsabilidad administrativa por el supuesto incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 85° del RPAAH, se debe aplicar desde el artículo 173° hasta el artículo 188° del RAEEH.

171. En esa línea, señaló que, de conformidad con el artículo 173° del RAEEH, en el pozo AA11468 del CA20, la tubería de revestimiento de superficie está cementada en la totalidad de los 283 pies, partiendo desde la superficie, conforme fue informado al OEFA, mediante la carta del 2 de mayo de 2016.

172. Asimismo, CNPC indicó que, en el pozo AA11468 de CA20, la tubería de revestimiento de producción está cementada hasta los 500 pies de la superficie, es decir 3,487, pies sobre la zona productora más superficial, ello de conformidad con el artículo __ del RAEEH.

173. Indicando, además, que, de conformidad con el Registro Eléctrico del pozo AA11468, que adjunta, se evidencia que el tope de cemento se encuentra 335.28 metros por encima del tope en el que se encuentra el último reservorio con agua (1 600 pies), distancia superior a los 200 metros señalados en el artículo 85° del RPAAH.

174. Finalmente indicó que, en el pozo AA11468 de CA20, la tubería de revestimiento de producción está cementada parcialmente, ello de acuerdo a la definición de tubería de revestimiento en el artículo 2° del RPAAH.

175. Al respecto, previo al análisis de los argumentos del administrado, corresponde describir los hechos detectados en la Supervisión Regular 2015, a efectos de contextualizar el sustento empleado por la autoridad decisora a fin de determinar la responsabilidad administrativa de CNPC.

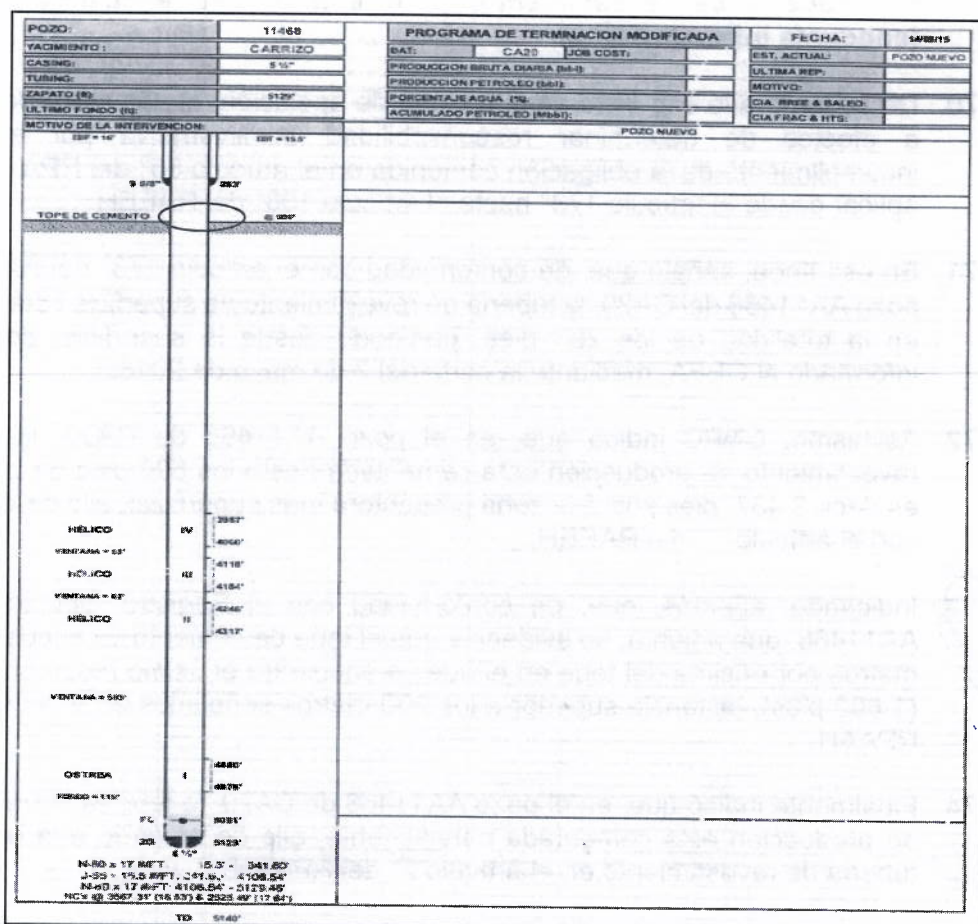
De la Supervisión Regular 2015

176. En razón a ello, se tiene que durante la Supervisión Regular 2015, la DS detectó que CNPC no realizó la cementación de la tubería de revestimiento del pozo AA11468 – CA20 del Lote X, toda vez que se detectó que dicho pozo cuenta con tubería de revestimiento, pero esta no se encontraba cementada.

177. Cabe mencionar que el hecho detectado se sustentó en la revisión del Diagrama de Completación del pozo AA11468-CA20 del Lote X, presentado por el administrado el 28 de setiembre de 2015, mediante la Carta N° CNPC-APLX-OP-

451-2015¹¹⁹, ingresada con Registro N° 2015-E01-050100, el cual se muestra a continuación:

Gráfico N° 1: Esquema de cementación del Pozo AA11468 CA20



Fuente: Escrito con registro N° 2015-E01-050100 presentado el 8 de setiembre del 2015

178. De ello, se aprecia que el casing de producción de 5 1/2" no fue cementado hasta la superficie, verificándose la existencia de un tope de cemento a 500 pies, lo cual deja sin protección a las formaciones geológicas superiores ubicadas de 500 a 283 pies, no evidenciándose protección en la parte superior hasta la superficie.
179. En ese sentido, de la revisión a los medios probatorios existentes, mediante la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de CNPC por la comisión de la conducta infractora N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

Respecto al marco normativo referido a la cementación de pozos

¹¹⁹ Páginas 419 y 423 del Informe de Supervisión Directa Complementario N° 3153-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto obrante en el folio 13.

180. Ahora bien, a fin de analizar los argumentos esgrimidos por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación, corresponde desarrollar el marco normativo que regula la obligación de los titulares de las actividades de hidrocarburos en torno a la implementación de las acciones referidas a la cementación de pozos.

181. Al respecto, como marco general, se debe tomar en cuenta el principio de prevención a que se refiere el artículo VI del Título Preliminar de la LGA¹²⁰, en el cual se señala que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios entre otros prevenir y evitar la degradación ambiental. Estableciéndose en el mismo artículo que cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación que correspondan.

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

183. En ese sentido, debe mencionarse que, en el artículo 85° del RPAAH –cuyo incumplimiento es imputado al administrado–, se prevé lo siguiente:

Artículo 85.- Reglas relativas a la cementación de pozos
Los pozos deberán tener tubería de revestimiento cementada hasta la superficie, siéndole de aplicación las reglas relativas a la cementación que se encuentran desarrolladas en detalle en el Reglamento de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2004-EM; así como sus modificatorias o sustitutorias.

(Énfasis agregado)

184. Como se puede apreciar, dicho artículo establece como medida de prevención, que los titulares de las actividades de hidrocarburos, deberán tener en sus pozos tubería de revestimiento cementada hasta la superficie, siéndole de aplicación las reglas relativas a la cementación que se encuentran desarrolladas en detalle en RAEEH.

185. En relación a ello, se debe señalar que el RAEEH establece en relación a la cementación de pozos, lo siguiente:

Artículo 184°.- Tope de cemento
El tope de cemento de la Tubería de Revestimiento Intermedio o de Producción debe quedar a no menos de doscientos (200) metros sobre la

¹²⁰

El cual ha sido desarrollado del considerando 118 al 119 de la presente resolución.

zona más superficial aislable (incluyendo zonas productoras de agua salada) o sobre el Zapato de la Tubería de Revestimiento anterior.

Artículo 2°.- Definiciones

En lo que sea pertinente, las definiciones contenidas en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Sub sector Hidrocarburos resultan de aplicación en cuanto no se encuentren previstas en el presente Reglamento. En caso de discrepancia entre las definiciones contempladas en ambas normas primará el Reglamento.

Para los fines del presente Reglamento y en adición a las contenidas en el Glosario de Términos del Sub Sector Hidrocarburos, se considerarán las definiciones y siglas siguientes: (...)

Tubería de Revestimiento (Casing): Tubería diseñada para constituirse en las paredes del Pozo, la que puede quedar cementada total o parcialmente.

186. De lo anterior se desprende que la tubería de revestimiento de producción puede estar cementada total o parcialmente, entendiéndose por: (i) total a la cementación hasta superficie: y, (ii) parcial a la cementación hasta por encima del zapato de la tubería de revestimiento anterior. Tal como se muestra a continuación:

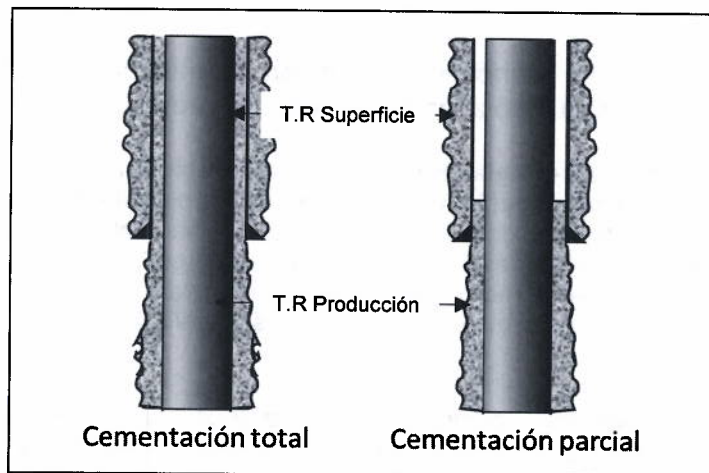


Figura 2. Cementación total o parcial de la tubería de revestimiento
Elaboración: TFA

187. Ahora bien, al respecto, corresponde señalar que la tubería de revestimiento o «casing» (del inglés) cumple varias funciones importantes en la perforación y completación de un pozo, toda vez que: i) previene el colapso del pozo durante la perforación y aísla hidráulicamente los fluidos del pozo de las formaciones del subsuelo y los fluidos de formación; y, ii) minimiza el daño tanto del entorno del subsuelo por el proceso de perforación como del pozo por un entorno hostil del subsuelo¹²¹.

¹²¹ BOURGOYNE Jr., Adam T., MILLHEIM, Keith K., CHENEVERT, Martin E., YOUNG Jr., F.S., Applied Drilling Engineering. SPE Textbook Series, 1986, p.300.

188. Asimismo, la tubería de revestimiento debe ser capaz de soportar la presión de colapso externa de los fluidos que lo rodean, la presión interna del flujo de petróleo y gas desde la formación productora y las cargas de tensión resultantes de su propio peso suspendido¹²².
189. Por ello, los pozos son perforados y revestidos en varias etapas para aislar las zonas problemáticas y permitir la perforación hasta la profundidad total. Es en ese sentido, se requieren diferentes tamaños de revestimientos para diferentes profundidades para completar un pozo, que son: (i) conductora; (ii) revestimiento de superficie; (iii) revestimiento intermedio; (iv) revestimiento de producción; y, (v) *liner*¹²³, conforme se puede graficar en la siguiente imagen:

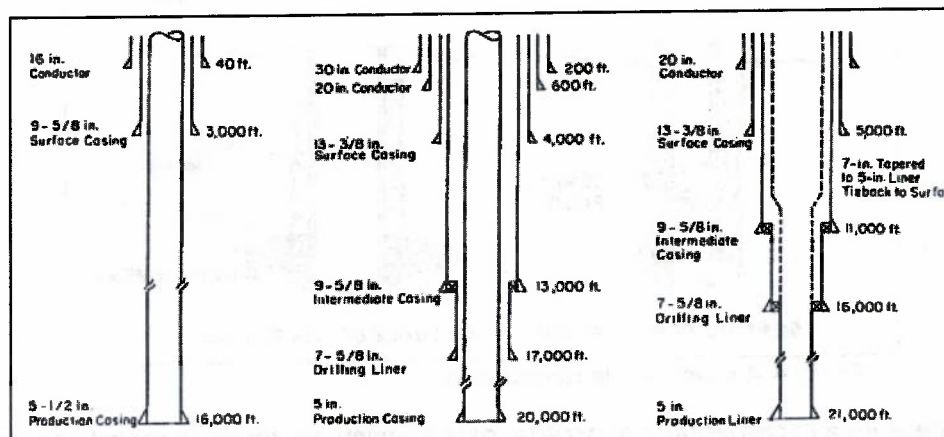


Figura N° 3. Ejemplo de programas de revestimiento

De la cementación de pozos

190. Respecto a la cementación¹²⁴ de pozos, se debe indicar que el cemento es usado en la operación de perforación de pozos para: (i) proteger y dar soporte a la tubería de revestimiento; (ii) prevenir el movimiento de fluidos a través del espacio anular afuera del revestimiento; (iii) detener el movimiento de fluidos en formaciones vugulares¹²⁵ o fracturadas; y, (iv) cerrar una porción abandonada del pozo.
191. Las operaciones de cementación pueden ser divididas en dos categorías, cementación primaria y cementación secundaria o de remediación, así la primaria se emplea para: (i) cementar la tubería de revestimiento; y, (ii) cementar un liner;

¹²² BRADLEY, Howard B., Petroleum Engineering Handbook, SPE, 1992, p.2-1.

¹²³ RAHMAN, S. S., CHILINGARIAN, G. V., Casing Design – Theory and Practice, ELSEVIER. 1995, p.2.

¹²⁴ BOURGOYNE Jr., Adam T., MILLHEIM, Keith K., CHENEVERT, Martin E., YOUNG Jr., F.S., Applied Drilling Engineering. SPE Textbook Series, 1986, p.85-112.

¹²⁵ Refiriéndose a los vugs, que son cavidades, huecos o poros grandes en una roca que comúnmente están revestidos con precipitados minerales. <https://www.glossary.oilfield.slb.com/en/Terms/v/vugular.aspx>

y la de remediación: (iii) colocar tapones de cemento; y, (iv) realizar cementación forzada o *squeeze cementing*.

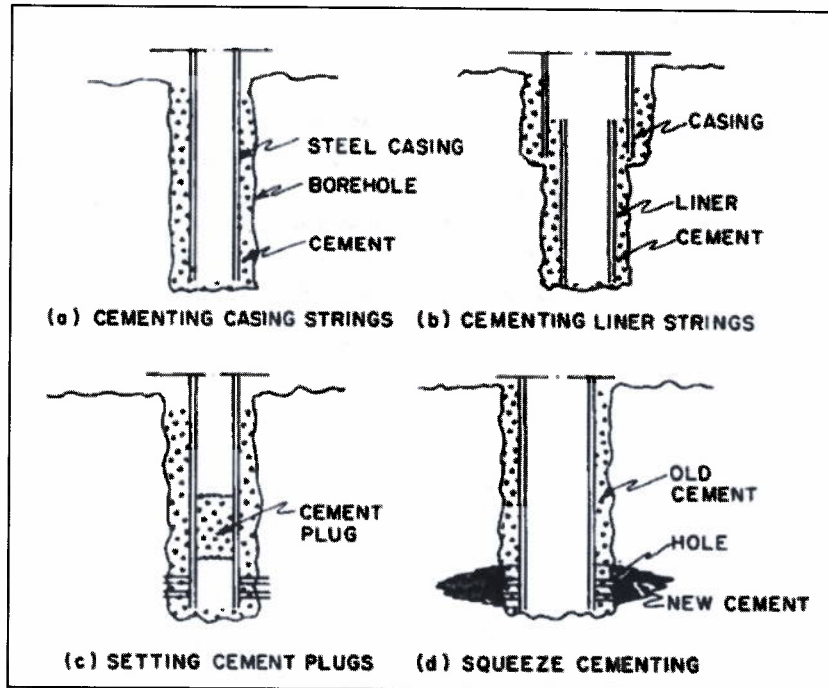


Figura 4. Aplicaciones de cementación.

192. Referente a la cementación forzada, esta consiste en forzar la mezcla de cemento en un área del pozo o formación por medio de presión hidráulica. El propósito es formar un sello hidráulico entre el pozo y la zona forzada. Las aplicaciones comunes de cementación forzada son: (i) taponar perforaciones abandonadas; (ii) taponar zonas de pérdida de circulación; y, (iii) reparación de fugas anulares en el revestimiento previamente cementada.

De la cementación del pozo AA11468-CA 20

193. Del caso concreto, el pozo AA11468 – CA 20 tiene un tramo de la tubería de revestimiento de producción sin cementar de aproximadamente 66 metros (217 pies):
- (i) Tubería de revestimiento de superficie cementado desde 283 pies (86.30 metros) hasta superficie.
 - (ii) Tubería de revestimiento de producción cementado hasta 500 pies (152.40 metros).

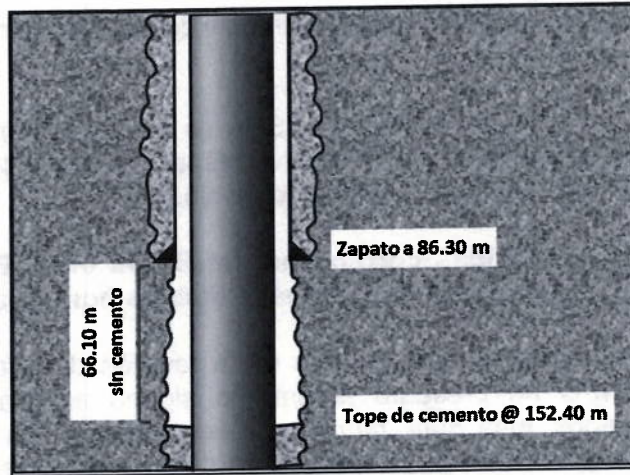


Figura 1. Pozo AA 11468.
Elaboración: TFA

194. El no tener un tramo de la tubería de revestimiento cementado va ocasionar que este se deteriore externamente con el transcurso del tiempo, o internamente por los trabajos que se realicen dentro del pozo, pudiendo ocasionar ante la eventual ruptura o daño de la tubería de revestimiento: (i) daño o contaminación al medio ambiente externo del pozo por el contacto de los fluidos del pozo (petróleo, gas o agua de formación); y/o, (ii) migración de fluidos del pozo hacia superficie por el espacio anular:

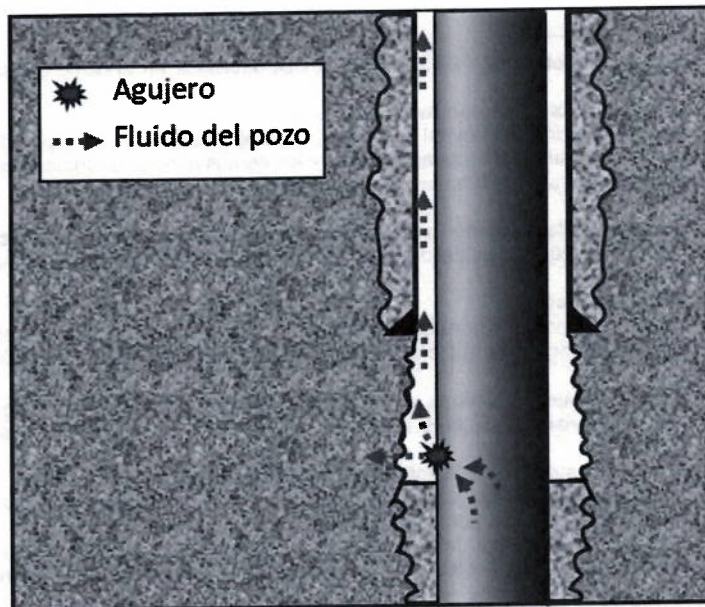


Figura 2. Posible afectación al medio ambiente (Elaboración TFA)

195. De lo expuesto, queda demostrado que —contrariamente a lo señalado por el administrado— este se encontraba en la obligación de cementar la tubería de

revestimiento hasta superficie, referido en este caso, a la tubería de revestimiento de producción.

196. En consideración a lo expuesto, esta Sala es de la opinión que corresponde confirmar la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VII.3 Determinar si las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución ha sido debidamente dictada por la Autoridad Decisora.

197. 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-OEFA/CD¹²⁶, procederá a efectuar la revisión de ambos extremos.

198. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley de SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas¹²⁷.

199. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)128 del numeral 22.2 del mencionado precepto se dispone, además, que el

¹²⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 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 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.

¹²⁷ Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

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

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

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

¹²⁸ **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. (...)

1

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.

200. Del marco normativo expuesto, se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. En ese sentido, corresponderá también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente¹²⁹; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.

201. Por otro lado, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (Ley N° 30230), la cual establece en su artículo 19¹³⁰ que, durante un periodo de tres años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

202. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales que están en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el procedimiento), y en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.

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)

¹²⁹ 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.

¹³⁰ LEY N° 30230.

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

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

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

203. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medidas correctivas las obligaciones señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
204. Sobre el particular, esta Sala procederá a analizar si las medidas correctivas dictadas por la DFAI, se encuentran correctivas se encuentran orientadas a revertir o remediar efectos nocivos de las conductas infractoras.

Medida correctiva N° 1

205. Respecto a la segunda obligación de la medida correctiva, referida a **acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención a fin de evitar la generación de impactos ambientales negativos en los suelos materia de análisis**, resulta oportuno precisar que la misma se encuentra referida a la acreditación de la adopción de medidas de prevención para evitar impactos negativos producto de su actividad en el Lote X.
206. Con ello en cuenta, se debe indicar que dicha obligación no supone que las medidas correctivas se encuentran orientadas a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora, toda vez que, a juicio de esta Sala, la obligación comprendida para la referida medida correctiva tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente (esto es, 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 2015.
207. Sin perjuicio de lo señalado, es menester precisar que, tal como lo ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos¹³¹, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación (y, en ese sentido, tampoco de corrección), 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.
208. Por consiguiente, toda vez que, a través de la primera obligación descrita para la medida correctiva, no es posible constatar la consecución de la reversión o remediación de los efectos nocivos de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con la finalidad prevista en el artículo 22° de la Ley de SINEFA.

¹³¹

Conforme a lo señalado en la Resolución N° 160-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de marzo 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, Resolución N° 174-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de marzo de 2019, entre otras.

209. De otro lado, respecto a la segunda obligación de la medida correctiva referida a acreditar la remediación de los suelos afectados por el derrame, es oportuno señalar que, del análisis de la misma, se tiene que se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; por tanto, a consideración de esta Sala, ha sido debidamente dictada por la Autoridad Decisora.

Medida correctiva N° 2

210. De otro lado, respecto a la medida correctiva N° 2, referida a **acreditar la implementación de sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos en las plataformas del Lote X**, resulta oportuno precisar que, a juicio de esta Sala, la obligación comprendida para la referida medida correctiva tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente (esto es, que las plataformas de producción deben contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos); lo cual se direcciona a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación infringida y detectada durante la Supervisión Regular 2015.

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

Medida correctiva N° 3

212. Respecto a la medida correctiva N° 3, referida a **acreditar la cementación de la tubería de revestimiento del Pozo AA11468-CA20 del Lote X**, resulta oportuno precisar que dicha obligación, no supone que la medida correctiva se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; toda vez que, a juicio de esta Sala, la obligación comprendida para la referida medida correctiva tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente (esto es, la cementación de la tubería de revestimiento hasta la superficie); lo cual se direcciona a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación infringida y detectada durante la Supervisión Regular 2015-I.

213. Asimismo, se debe precisar que CNPC, en su calidad de titular en actividades en hidrocarburos, se encuentra en la obligación de cumplir en todo momento con las obligaciones ambientales, contenidos en la normativa vigente, así como en sus instrumentos de gestión ambiental.

214. Por consiguiente, toda vez que a través de la obligación descrita para la medida correctiva N° 3, no es posible constatar la consecución de la reversión o remediación de los efectos nocivos de la conducta infractora N° 3; su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con la finalidad prevista en el artículo 22° de la Ley N° 29325.

215. Por lo expuesto, y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TEO de la LPAG¹³², que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia, corresponde revocar las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución y archivar dicho extremo del PAS.

216. 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° 1001-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva N° 1 descrita en el Cuadro N° 2 de la misma, en el extremo que ordenó acreditar la realización de la remediación de las áreas impactadas, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - REVOCAR la Resolución Directoral N° 1001-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019, en el extremo que ordenó a CNPC Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva N° 1 detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, en el extremo que ordenó acreditar la implementación y ejecución de medidas de prevención a fin de evitar la generación de impactos ambientales, así como respecto al dictado de las medidas correctivas N°s 2 y 3, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

¹³²

TUO de la LPAG

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

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

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

TERCERO. - 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 MARTIN 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**



.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 490-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 72 páginas.