



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

**RESOLUCIÓN N° 036-2019-OEFA/TFA-SE**

EXPEDIENTE N° : 2119-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01119-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** Se confirma la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por no adoptar las medidas de prevención contra la generación de impactos ambientales negativos en las siguientes áreas: (i) al oeste del pozo 5237 de la Batería 206 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 486714 E, 9464536N); (ii) al sur del pozo 8014 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 484264 E, 9460230 N); y, (iii) el noroeste del pozo 1932 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 485337 E, 9484543 N).

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, en el extremo que sancionó a Graña y Montero Petrolera S.A., con una multa ascendente a 20.00 (veinte con 00/100) Unidades Impositivas Tributarias.

De otro lado, se confirma la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, en el extremo que ordenó a Graña y Montero Petrolera S.A. el cumplimiento de las obligaciones de la medida correctiva referidas a acreditar la remediación de las zonas afectadas y la disposición final de los residuos peligrosos en las tres zonas del Lote III.

Finalmente, se revoca la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, en el extremo que ordenó a Graña y Montero Petrolera S.A. el cumplimiento de la obligación de la medida correctiva referida a la acreditación de la adopción de medidas de prevención en las tres zonas del Lote III.

Lima, 20 de diciembre de 2019



## I. ANTECEDENTES

1. Graña y Montero Petrolera S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **GMP**) es una empresa que desarrolla actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote III (en adelante, **Lote III**), ubicado en el distrito de Lobitos, provincia de Talara, departamento de Piura y comprende una extensión aproximada de 35,693 ha.
2. Mediante Resolución Directoral N° 297-96-EM/DGH del 14 de agosto de 1996, el Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) del Lote III a favor de GMP.
3. Del 4 al 7 de febrero de 2018, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2018**) a las instalaciones del Lote III, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales a cargo de GMP, conforme se desprende del Acta de Supervisión s/n<sup>2</sup>, y el Informe de Supervisión N° 133-2018-OEFA/DSEM-CHID<sup>3</sup> del 30 de abril de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base de documentos referidos, mediante la Resolución Subdirectorial N° 2124-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 19 de julio de 2018<sup>4</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectorial**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GMP.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por GMP<sup>5</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1651-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 27 de setiembre de 2018<sup>6</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraban probadas las conductas constitutivas de infracción<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100153832.

<sup>2</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 32.

<sup>3</sup> Folios 2 al 32.

<sup>4</sup> Folios 33 a 36. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 31 de julio de 2018 (folio 37).

<sup>5</sup> Presentado mediante escrito con registro N° 72172 el 28 de agosto de 2018 (folios 39 a 81).

<sup>6</sup> Folios 94 a 109. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 3140-2018-OEFA/DFAI el 10 de octubre de 2018 (folio 110). Asimismo, conjuntamente con el Informe Final de Instrucción, se notificó el Informe Técnico N° 660-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 28 de setiembre de 2018 (folios 83 a 93), el cual evaluó el cálculo de la multa.

<sup>7</sup> Cabe precisar que mediante escrito con registro N° 082171 presentado el 9 de octubre de 2018, el administrado envió información complementaria a los descargos presentados con registro N° 72172 el 28 de agosto de 2018 (folios 112 a 149).

6. De manera posterior al análisis de los argumentos del administrado presentados en sus descargos<sup>8</sup>, mediante la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019<sup>9</sup>, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de GMP por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1<sup>10</sup>, conforme se muestra a continuación:

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El administrado no presentó la siguiente información solicitada a través del Acta de Supervisión suscrita el 07 de febrero de 2018:	Inciso c.1 del literal c del artículo 15° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental <sup>11</sup> (Ley del SINEFA)	Literal b) del artículo 3°, compilado en el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la

Asimismo, mediante escrito con registro N° 085617 presentado el 18 de octubre de 2018, el administrado solicitó la prórroga de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos al Informe Final de Instrucción (folio 150)

Asimismo, mediante Resolución Subdirectoral N° 0418-2019-OEFA/DFAI-SFEM del 29 de abril de 2019 (folios 161 a 162), la SFEM resolvió ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad administrativa del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra GMP, conforme se detalla a continuación:

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Graña y Montero Petrolera S.A., tramitado en el Expediente N° 2119-2018-OEFA/DFAI/PAS, el mismo que caducará el 31 de julio de 2019, de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral.

Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 30 de abril de 2019 (folio 163).

- <sup>8</sup> Presentado mediante escrito con registro N° 087411 el 24 de octubre de 2018 (folios 151 a 153) y mediante escrito con registro N° 89465 el 31 de octubre de 2018 (folios 154 a 158).

Cabe indicar que, mediante Carta N° 3831-2018-OEFA/DFAI del 27 de noviembre de 2018 (Folio 159), la DFAI notificó al administrado una solicitud de precisión del escrito con registro N° 087411 presentado el 24 de octubre de 2018. Dicha carta fue contestada mediante escrito con registro N° 96494 el 29 de noviembre de 2018 por el administrado (folio 160), a través del cual el administrado presentó su reconocimiento de responsabilidad de manera expresa e incondicional y dentro del plazo otorgado de la conducta infractora N° 3.

- <sup>9</sup> Folios 196 a 213. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 31 de julio de 2019 (folio 214).

- <sup>10</sup> Mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, se declaró el archivo de las siguientes conductas:

1. El administrado no presentó la siguiente información solicitada a través del Acta de Supervisión suscrita el 07 de febrero del 2018:
  - ii) Evidenciar que las bases de las pozas de evaporación de la Estación 202 y de la Batería 203 están protegidas con geomembrana, así como, los resultados de la inspección de dichas geomembranas.
3. El administrado incumplió el compromiso establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental al realizar la descarga de petróleo crudo de la cisterna de la placa N° P3C-825 hacia una tina de 200 barriles en la Estación de Tratamiento 202, sin disponer de elementos de contención para derrames y protección del suelo.

- <sup>11</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

**Artículo 15.- Facultades de fiscalización**

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades:

(...)

c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:

c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	i) Dimensiones de las pozas de evaporación de la Estación 202, Batería 203 y de la Batería de la Brea.		eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD <sup>12</sup>
2	El administrado no adoptó medidas de prevención contra la generación de impactos ambientales negativos en las siguientes áreas: - Al oeste del pozo 5237 de la Batería 206 del	Artículo 3° Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>13</sup> (RPAAH), y los artículos 74° y 75° de la Ley	Numeral (i) del literal c) del artículo 4° y numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran

(...)

<sup>12</sup> **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 2013.**

**Artículo 3.- Infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental**

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental: (...)

b) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL		
1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA ENTREGA DE INFORMACIÓN A LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL		
INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN
1.2 No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido.	Artículo 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa (Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD), Artículos 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa (Resolución de Consejo Directivo N° 026-2013-OEFA/CD), Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Artículo 15° de la Ley del SINEFA.	GRAVE.

<sup>13</sup> **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el reglamento de protección en las actividades de hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.**

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

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

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

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 486714 E, 9464536N); - Al sur del pozo 8014 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 484264 E, 9460230 N); - Al noroeste del pozo 1932 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 485337 E, 9484543 N).	N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>14</sup> (LGA)	bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD <sup>15</sup> .

<sup>14</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

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

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

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

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

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

<sup>15</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

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

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

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

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

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

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 2124-2018-OEFA/DFAI/SFEM y Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

7. Asimismo, mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó a GMP el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

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

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
<p>El administrado no adoptó medidas de prevención contra la generación de impactos ambientales negativos en las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al oeste del pozo 5237 de la Batería 206 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 486714 E, 9464536N);</li> <li>- Al sur del pozo 8014 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 484264 E, 9460230 N);</li> <li>- Al noroeste del pozo 1932 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 485337 E, 9484543 N).</li> </ul>	<p>El administrado deberá acreditar la implementación y ejecución de las siguientes medidas de prevención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de sistemas de contención e impermeabilización en las áreas de suabeo.</li> <li>- El ajuste adecuado de las conexiones durante la carga del hidrocarburo.</li> <li>- Instalación adecuada de las mangueras de bombeo.</li> <li>- Ejecución de programas de mantenimiento que garanticen el óptimo estado de las válvulas en los puntos de conexión, como las roscas de ensamblaje de pistones.</li> <li>- Revisión de la integridad de las conexiones flexibles (mangueras) y de la cisterna del camión de transporte.</li> <li>- Implementación de medidas de contención ante eventuales fugas o liqueos en las operaciones de carga de los camiones cisternas a efectos de que los hidrocarburos no entren en contacto con el suelo.</li> </ul> <p>En las tres (3) áreas impactadas con hidrocarburos, con la finalidad de garantizar la protección a los componentes ambientales y de evitar la ocurrencia de nuevas fugas y/o derrames de hidrocarburos que pueden generar daño potencial a la flora o fauna en los suelos del Lote III.</p>	<p>En un plazo no mayor a cuarenta (40) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución materia de impugnación.</p>	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe técnico donde se detalle el cronograma de implementación de medidas de prevención y la ejecución de las medidas de prevención en las tres (03) 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.</li> </ul>
	<p>El administrado deberá acreditar la remediación de las tres (3) áreas — materia de análisis—, impactadas con hidrocarburos y con la finalidad de acreditar el cese de los riesgos de efectos nocivos potenciales en el componente ambiental Suelo, en la que demuestre que el área afectada cumple con los ECA Suelo – uso industrial.</p>	<p>En un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución materia de impugnación.</p>	<p>Remitir a la DFAI de OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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,</li> </ul>

			cadena de custodia. - Registro fotográfico debidamente fechado identificadas con coordenadas UTM WGS84.
	El administrado deberá acreditar la disposición final de los residuos peligrosos producto de las actividades de limpieza del suelo impregnado con hidrocarburos, con la finalidad de no afectar nuevos componentes ambientales y prevenir la afectación de otras áreas del Lote III ante una inadecuada disposición final de los residuos sólidos peligrosos, toda vez que el hidrocarburo por su característica de toxicidad al entrar en contacto con el suelo puede generar una afectación a las especies de flora y fauna propia de estos ambientes.	En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución materia de impugnación.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, copia de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos, donde se evidencie la ubicación del área de origen de los residuos.


Fuente: Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI  
Elaboración: TFA

8. Asimismo, en el artículo 4° de la referida resolución, se sancionó a GMP con una multa ascendente a 20.48 (veinte con 48/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, cuyo desglose se muestra a continuación:
- i) Por la comisión de la conducta infractora N° 1, el monto ascendente a 0.48 (cero con 48/100) UIT.
  - ii) Por la comisión de la conducta infractora N° 2, el monto ascendente a veinte (20) UIT.
9. El 21 de agosto de 2019, GMP interpuso recurso de apelación<sup>16</sup> contra la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:


*Sobre la conducta infractora N° 2*

- a) El administrado indicó que las medidas de prevención del titular de la actividad de hidrocarburos, sujetos al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, se encuentran reguladas en su correspondiente instrumento de gestión ambiental, lo cual se desprende del artículo 3° del RPAAH, en un análisis conjunto con la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental (LSNEIA) y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA).
- b) En esa línea, el apelante agregó que, estando comprendido en dicho marco normativo, la imputación relativa a la falta de adopción de medidas de


<sup>16</sup> Presentado mediante escrito con registro N° 2019-E01-081762 del 21 de agosto de 2019 (folios 207 a 221). Cabe indicar que mediante escrito con registro N° 2019-E01-081444 presentado el 20 de agosto de 2019, el administrado reconoció de forma expresa su responsabilidad por la comisión del incumplimiento N° 1 en la referencia b) del Informe Final de Instrucción.



prevención debió demostrar un vínculo o relación con el compromiso ambiental que se asumió al respecto, pues el contrario manifiesta una vulneración del principio de tipicidad, establecido en el numeral 4 del artículo 248° Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG).


- 
- c) El recurrente indicó que, bajo dicho principio, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>17</sup>.
  - d) El administrado indicó que la DFAI no observó el principio de adecuación del principio de tipicidad, en tanto que no existe congruencia entre la imputación efectuada (no adopción de medidas de prevención) y la norma sustantiva determinada como incumplida (dirigida a determinar que las medidas de prevención se encuentran reguladas en un instrumento de gestión ambiental).
  - e) Sobre ello, el administrado precisó que, conforme con el artículo 3° del RPAAH, "(...) no queda duda que los titulares de las actividades de hidrocarburos —tal como GMP—tienen la obligación de prevenir la generación de los impactos ambientales negativos que pudiera generar su actividad", lo cual, de acuerdo con el Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental, los instrumentos de gestión ambiental contienen las medidas ambientales destinadas a evitar la generación de impactos negativos en el ambiente, por lo que no se han adoptado las medidas de prevención, también debería señalarse la parte del instrumento en las que se encuentran dichas medidas.
  - f) Asimismo, la LSNEIA establece la obligatoriedad de contar con certificación ambiental antes de la ejecución de todo proyecto de inversión, a fin de, entre otros, identificar los posibles impactos que podría generar el proyecto de inversión, así como precisar las medidas ambientales destinadas a evitar y/o compensar la generación de dichos impactos. Ello, guarda sentido con lo establecido en la última oración del artículo 3° del RPAAH, siendo que, conforme con la normativa aplicable, la imputación relativa a la falta de adopción de una medida ambiental, necesariamente debe encontrar su referente en el instrumento de gestión ambiental, lo contrario no permitiría determinar el compromiso ambiental incumplido.
  - g) El apelante señaló que la lectura del artículo 3° del RPAAH sin considerar lo

<sup>17</sup> El administrado hizo referencia a Juan Carlos Morón, a fin de resaltar el deber de la autoridad de "(...) garantizar la subsunción o adecuación de la conducta imputada a los tipos legales existentes".




Asimismo, GMP indicó que, tratándose de infracciones por incumplimiento de obligaciones derivadas de la regulación ambiental es preciso que exista congruencia entre los "hechos constatados", la "imputación", la "norma sustantiva" y la "norma tipificadora", siendo que si no existe correlación o adecuación no se cumplirá con el principio de tipicidad.







dispuesto en la LSNEIA y su reglamento, podría conllevar a la conclusión de que los titulares de hidrocarburos se encuentran obligados a adoptar un bagaje de medidas de prevención las que no estaban claramente determinadas antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

- 
- h) En esa línea, el administrado indicó que, conforme con las mencionadas normas, existen dos (2) tipos de titulares de la actividad de hidrocarburos: (i) aquellos cuyos proyectos están sujetos al Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental; y, (ii) aquellos que no. Con ello, agregó que aquellos sujetos al mencionado sistema, están obligados a efectuar las medidas de prevención dispuestas expresamente en el instrumento de gestión ambiental, mientras que los otros deberán desarrollarlos conforme con el marco legal vigente.
- i) El recurrente indicó que, en tanto que es titular de un proyecto de hidrocarburos sujeto al Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental, por lo que se encuentra obligado a ejecutar las medidas de prevención dispuestas en su instrumento de gestión ambiental, siendo que "(...) toda actividad fiscalizadora deberá limitarse a determinar si nuestra empresa cumplió, o no, dichas medidas", pues lo contrario sería una interpretación inadecuada de las normas que rigen el Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental. Ello, quedó advertido en la resolución impugnada, conforme con el administrado, en tanto que la DFAI no precisa el documento en donde constan dichas medidas de prevención que "(...) aparentemente GMP no habría adoptado en el Lote III", a efectos de evitar la generación de los hallazgos.
- j) El recurrente concluyó que se acreditó la falta de congruencia entre el hecho detectado (impacto ambiental negativo en las áreas del Lote III), el hecho infractor imputado (no adoptar medidas de prevención) y la norma sustantiva determinada como incumplida (que exige que las medidas de prevención, para el caso de proyectos sujetos al Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, se encuentra en el instrumento de gestión ambiental), por lo que se solicitó la declaración de nulidad de la resolución impugnada.


Respecto al cálculo de la multa por el hecho imputado

- 
- k) Con relación a los aspectos considerados para el cálculo del costo evitado, GMP señaló que se tomaron en cuenta costos por actividades que no guardan relación con el hecho infractor, pues las medidas de prevención que debieron ser efectuadas fueron "(...) las inspecciones visuales", mas se consideró: (i) el costo de contratación de personal; (ii) el costo de materiales necesarios para la implementación de una (1) plataforma impermeabilizable y de sistemas de contención; y, (iii) el costo de mantenimiento y reparación de equipos<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> El apelante indicó que en el procedimiento se consideró el costo evitado por la implementación de materiales de impermeabilización, sistemas de contención y/o mantenimiento y reparación de equipos. Dichas acciones en

- 
- l) El recurrente indicó que la falta de congruencia entre lo imputado y la multa calculada manifiesta una vulneración al principio del debido procedimiento, por el cual se exige a la administración que sus decisiones, o cambios de decisiones, se encuentren debidamente motivadas; así como considera el derecho del administrado a obtener una decisión motivada.

Respecto a los factores de graduación de la multa

- m) El administrado indicó que la administración no fundamentó la razón para considerar el factor de gravedad de daño al ambiente y el perjuicio económico causado, así como otorgar el porcentaje de calificación del f1 en 20%.
- n) En este punto, el apelante indicó que el área del Lote III es un área desértica, donde no existe considerable fauna y flora que pueda ser afectada ni siquiera potencialmente por los hallazgos identificados en las tres (3) áreas imputadas, siendo que la calificación de 20% para el factor 1 no es acorde con la situación real en la que se encuentra el Lote III; a partir de ahí, se consideró que dicho daño potencial alcanzaría un grado de incidencia regular sobre los componentes flora y fauna, otorgando una calificación de 12%.
- o) GMP indicó que las calificaciones otorgadas no tienen mayor sustento, pues se determinó que el “daño potencial” alcanzaría un grado de incidencia regular, cuando posteriormente indicó que el probable impacto o daño potencial podría ser reversible en el corto plazo, siendo que le correspondería un grado de incidencia mínimo.
- p) Con ello, el administrado alegó la existencia de falta de motivación por parte de la Subdirección al momento de determinar dichos porcentajes a GMP, siendo que no se precisó qué tipo de fauna o flora susceptible de ser afectada por los hallazgos identificados en la Supervisión Regular 2018, con lo cual se solicitó, además, el recálculo de la multa impuesta.
- 

Sobre la aplicación de la multa base

- q) El administrado indicó que sancionarlos con la multa base de 20 UIT, y no con el monto de 16.96 UIT obtenido de la fórmula contenida en la metodología de cálculo de multa, atenta contra el principio de razonabilidad y proporcionalidad, establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 230° del TUO de la LPAG.




---

ningún acápite del procedimiento administrativo sancionador fueron requeridas como medidas de prevención exigibles.



## II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N° 1013)<sup>19</sup>, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA<sup>20</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>21</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>22</sup> se aprobó el inicio del proceso



<sup>19</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>20</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

**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.




<sup>21</sup> **LEY N° 29325**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>22</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA,**



de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>23</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>24</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>25</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>26</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

---

publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>23</sup> **LEY N° 28964**

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

<sup>24</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.**

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

<sup>25</sup> **LEY N° 29325**

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

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

<sup>26</sup> **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.**

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

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

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

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

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- 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.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>27</sup>.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>28</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. 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.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>29</sup>.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>30</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve<sup>31</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

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

<sup>28</sup> **LEY N° 28611.**

**Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

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

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

<sup>30</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

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

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

<sup>31</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>32</sup>.

20. 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.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>33</sup>.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del TUO de la LPAG<sup>34</sup>, 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.

<sup>32</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 9.

<sup>34</sup> **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

#### TUO DE LA LPAG.

##### Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse

## V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

24. GMP apeló la Resolución Directoral N° 00639-2019-OEFA/DFAI señalando argumentos referidos únicamente al extremo de la declaración de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución. Por consiguiente, esta Sala procederá a emitir pronunciamiento sobre dicho extremo.
25. Ello, dado que el administrado no formuló argumento alguno referido a la declaración de existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, en la medida que, mediante el escrito con registro N° 72172, presentó su reconocimiento de responsabilidad administrativa, conforme a lo establecido en el artículo 257° del TUO de la LPAG y el artículo 13° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>35</sup> (RPAS de OEFA). Con ello, la multa del administrado ascendió a 0.48 UIT<sup>36</sup>.

en el plazo de treinta (30) días.

### Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

<sup>35</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

### Artículo 13.- Reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad

- 13.1. En aplicación del Numeral 2 del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción conlleva a la reducción de la multa.
- 13.2. El reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo; caso contrario, no se entenderá como un reconocimiento.
- 13.3. El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro:

N°	OPORTUNIDAD DEL RECONOCIMIENTO	REDUCCIÓN DE MULTA
(i)	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.	50%
(ii)	Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.	30%

<sup>36</sup> Al respecto, el administrado ha reconocido, de forma expresa y por escrito, su responsabilidad administrativa de la conducta infractora en cuestión antes de la emisión del Informe Final de Instrucción. De este modo, solicitó acogerse a la aplicación de la reducción de multa del cincuenta por ciento (50%) conforme a lo establecido en el artículo 13° del RPAS del OEFA<sup>36</sup>.

En línea con ello, habiéndose realizado dicho reconocimiento en fecha anterior a la emisión del presente informe, según el Memorando N° 157-2018-OEFA/DFAI, de fecha 28 de septiembre del 2018, corresponde la aplicación del descuento del 50% a la conducta infractora N°1. Por lo tanto, la multa de esta conducta es:

26. Al respecto, este extremo ha quedado firme, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 222° del TUO de la LPAG<sup>37</sup>.

## VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de GMP, por no adoptar medidas de prevención contra la generación de impactos ambientales negativos en las siguientes áreas: (i) al oeste del pozo 5237 de la Batería 206 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 486714 E, 9464536N); (ii) al sur del pozo 9014 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 484264 E, 9460230 N); y, (iii) al noroeste del pozo 1932 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 485337 E, 9484543 N).
- (ii) Determinar si correspondía ordenar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
- (iii) Determinar si correspondía sancionar al administrado con una multa ascendente a 20.00 (veinte con 00/100) UIT.

## VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

**VII.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de GMP, por no adoptar medidas de prevención contra la generación de impactos ambientales negativos en las siguientes áreas: (i) al oeste del pozo 5237 de la Batería 206 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 486714 E, 9464536N); (ii) al sur del pozo 9014 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 484264 E, 9460230 N); y, (iii) al noroeste del pozo 1932 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 485337 E, 9484543 N)**

### Sobre la conducta infractora N° 2

28. El administrado indicó que las medidas de prevención del titular de la actividad de hidrocarburos, sujetos al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, se encuentran reguladas en su correspondiente instrumento de gestión ambiental, lo

CONDUCTA INFRACTORA	MULTA CALCULADA	MULTA FINAL (REDUCIDA EN 50%)
El administrado no presentó la siguiente información solicitada a través del Acta de Supervisión suscrita el 07 de febrero de 2018: i) Dimensiones de las pozas de evaporación de la Estación 202, Batería 203 y de la Batería de la Brea	0.96 UIT	0.48 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG) – DFAI


<sup>37</sup>

### TUO DE LA LPAG

#### Artículo 222°. - Acto firme


Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.






cual se desprende del artículo 3° del RPAAH, en un análisis conjunto con la LSNEIA y su reglamento, RLSNEIA.


29. En esa línea, el apelante agregó que, estando comprendido en dicho marco normativo, la imputación relativa a la falta de adopción de medidas de prevención debió demostrar un vínculo o relación con el compromiso ambiental que se asumió al respecto, pues lo contrario manifiesta una vulneración del principio de tipicidad, establecido en el numeral 4 del artículo 248° TUO de la LPAG.
30. El recurrente indicó que, bajo dicho principio, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analógica<sup>38</sup>.
31. Asimismo, el administrado indicó que la DFAI no observó el principio de adecuación del principio de tipicidad, en tanto que no existe congruencia entre la imputación efectuada (no adopción de medidas de prevención) y la norma sustantiva determinada como incumplida (dirigida a determinar que las medidas de prevención se encuentran reguladas en un instrumento de gestión ambiental).
32. Sobre ello, el administrado precisó que, conforme con el artículo 3° del RPAAH, "(...) no queda duda que los titulares de las actividades de hidrocarburos —tal como GMP— tienen la obligación de prevenir la generación de los impactos ambientales negativos que pudiera generar su actividad", lo cual, de acuerdo con el Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental, los instrumentos de gestión ambiental contienen las medidas ambientales destinadas a evitar la generación de impactos negativos en el ambiente, por lo que no se han adoptado las medidas de prevención, también debería señalarse la parte del instrumento en las que se encuentran dichas medidas.
33. Asimismo, la LSNEIA establece la obligatoriedad de contar con certificación ambiental antes de la ejecución de todo proyecto de inversión, a fin de, entre otros, identificar los posibles impactos que podría generar el proyecto de inversión, así como precisar las medidas ambientales destinadas a evitar y/o compensar la generación de dichos impactos. Ello, guarda sentido con lo establecido en la última oración del artículo 3° del RPAAH, siendo que, conforme con la normativa aplicable, la imputación relativa a la falta de adopción de una medida ambiental, necesariamente debe encontrar su referente en el instrumento de gestión ambiental, lo contrario no permitiría determinar el compromiso ambiental incumplido.
34. El apelante señaló que la lectura del artículo 3° del RPAAH sin considerar lo




<sup>38</sup> El administrado hizo referencia a Juan Carlos Morón, a fin de resaltar el deber de la autoridad de "(...) garantizar la subsunción o adecuación de la conducta imputada a los tipos legales existentes".



Asimismo, GMP indicó que, tratándose de infracciones por incumplimiento de obligaciones derivadas de la regulación ambiental es preciso que exista congruencia entre los "hechos constatados", la "imputación", la "norma sustantiva" y la "norma tipificadora", siendo que si no existe correlación o adecuación no se cumplirá con el principio de tipicidad.



dispuesto en la LSNEIA y su reglamento, podría conllevar a la conclusión de que los titulares de hidrocarburos se encuentran obligados a adoptar un bagaje de medidas de prevención las que no estaban claramente determinadas antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

- 
35. En esa línea, el administrado indicó que, conforme con las mencionadas normas, existen dos (2) tipos de titulares de la actividad de hidrocarburos: (i) aquellos cuyos proyectos están sujetos al Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental; y, (ii) aquellos que no. Con ello, agregó que aquellos sujetos al mencionado sistema, están obligados a efectuar las medidas de prevención dispuestas expresamente en el instrumento de gestión ambiental, mientras que los otros deberán desarrollarlos conforme con el marco legal vigente.
  36. El recurrente indicó que, en tanto que es titular de un proyecto de hidrocarburos sujeto al Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental, por lo que se encuentra obligado a ejecutar las medidas de prevención dispuestas en su instrumento de gestión ambiental, siendo que "(...) toda actividad fiscalizadora deberá limitarse a determinar si nuestra empresa cumplió, o no, dichas medidas", pues lo contrario sería una interpretación inadecuada de las normas que rigen el Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental. Ello, quedó advertido en la resolución impugnada, conforme con el administrado, en tanto que la DFAI no precisa el documento en donde constan dichas medidas de prevención que "(...) aparentemente GMP no habría adoptado en el Lote III", a efectos de evitar la generación de los hallazgos.
  37. Finalmente, el administrado concluyó que se acreditó la falta de congruencia entre el hecho detectado (impacto ambiental negativo en las áreas del Lote III), el hecho infractor imputado (no adoptar medidas de prevención) y la norma sustantiva determinada como incumplida (que exige que las medidas de prevención, para el caso de proyectos sujetos al Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, se encuentra en el instrumento de gestión ambiental), por lo que se solicitó la declaración de nulidad de la resolución impugnada.

#### Análisis del TFA

38. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1<sup>39</sup> del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de

39

#### **TUO DE LA LPAG. TITULO PRELIMINAR**

##### **Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>40</sup>.

39. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248<sup>41</sup> de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>42</sup>.
40. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 010-2002-AI/TC (fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

(Énfasis agregado).

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

<sup>41</sup> TUO DE LA LPAG

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

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

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

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

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

<sup>42</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

Expediente N° 2192-2004-AA

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

(Énfasis agregado)

41. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles:
- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y,
  - (ii) En un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>43</sup>.
42. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>44</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
43. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la

<sup>43</sup> “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

<sup>44</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

conducta descrita en el tipo infractor.

44. De lo expuesto, se evidencia la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, en la medida en la que, conforme señala Meseguer Yebra<sup>45</sup>, para que la referida función a desempeñar por el “tipo” de infracción se cumpla, debe existir una predicción razonable del ilícito y de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada la conducta que la norma considera como ilícita; esto es, puede considerarse suficiente la tipificación cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.
45. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Regular 2018) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
46. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descritos, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a GMP corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
47. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos<sup>46</sup>, 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.
48. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectorial N° 2124-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en los artículos 74° y 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista

<sup>45</sup> MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

<sup>46</sup> Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°s 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, entre otros.

en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna contenida en el numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (norma tipificadora).

De la norma sustantiva

49. 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 vida<sup>47</sup>. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

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

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

50. 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)<sup>48</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

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

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

<sup>48</sup> Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

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

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

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

corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado<sup>49</sup>.

51. 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<sup>7</sup>.

**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.

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

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


53. 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

<sup>49</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.



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)

- 
54. 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.
  55. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención (efectuadas antes de que se produzca algún tipo de impacto), con el fin de evitar algún impacto ambiental negativo<sup>50</sup>.
  56. Sobre dicho sustento, es menester precisar que, conforme con lo establecido en el marco del artículo 3° del RPAAH, se puede colegir que los titulares de las actividades de hidrocarburos (como GMP) se encuentran obligados a implementar, entre otras, las medidas necesarias para prevenir los impactos ambientales negativos que se podrían generar por la ejecución de sus actividades.
  57. Si bien el administrado alegó que las medidas de prevención del titular de la actividad de hidrocarburos, sujetos al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental se encuentran reguladas en su correspondiente instrumento de gestión ambiental<sup>51</sup>, con lo cual el OEFA debió demostrar un vínculo o relación con el compromiso ambiental que se asumió al respecto; debe señalarse que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, se imputó únicamente la falta de adopción de medidas de prevención conforme al marco legal ambiental establecido, correspondiendo su análisis exclusivo, siendo que el instrumento de gestión ambiental no es materia de análisis, con lo cual no debe precisarse el extremo incumplido del mismo.
  58. En efecto, conforme con el artículo 17° de la Ley del SINEFA se advierten las siguientes infracciones administrativas:

<sup>50</sup> Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.


<sup>51</sup> Del análisis conjunto del artículo 3° del RPAAH con la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.



- 
- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
  - b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
  - c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
  - d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
  - e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.

59. De la revisión de las infracciones contenidas en la Ley del SINEFA, se puede advertir que se diferencian las obligaciones contenidas en la normativa ambiental de las establecidas en los instrumentos de gestión ambiental, siendo necesario precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra referido a la adopción de medidas de prevención establecidas en el artículo 3° del RPAAH.

60. En esa misma línea, resulta oportuno indicar que, si bien el instrumento de gestión ambiental contiene las medidas de prevención que deberán ser realizadas por el administrado frente a los impactos reconocidos, no puede desconocerse las obligaciones reconocidas en la norma sectorial de la actividad de hidrocarburos, la cual se encuentra relacionada a la adopción de, entre otras acciones, medidas de prevención en el desarrollo de las actividades del titular de hidrocarburos.



61. Con ello en cuenta, cabe indicar que, respecto a la existencia de dos (2) tipos de titulares de la actividad de hidrocarburos expuesta por el administrado<sup>52</sup>, es preciso señalar que, conforme con el artículo 2° del RPAAH<sup>53</sup>, este dispositivo

<sup>52</sup> GMP señaló que existen dos (2) tipos de titulares de la actividad de hidrocarburos: (i) aquellos cuyos proyectos están sujetos al Sistema de Nacional de Evaluación Ambiental y (ii) aquellos que no. Con ello, agregó que aquellos sujetos al mencionado sistema, están obligado a efectuar las medidas de prevención dispuestas expresamente en el instrumento de gestión ambiental, mientras que los otros deberán desarrollarlos conforme con el marco legal vigente.

<sup>53</sup> **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM**

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación**


El presente Reglamento es aplicable a las Actividades de Hidrocarburos que se desarrollen en el territorio nacional, conforme a la normatividad vigente sobre la materia.

En caso que el Titular de la actividad transfiera, traspase o ceda la Actividad a un tercero, el adquiriente o cesionario está obligado a ejecutar todas las obligaciones ambientales que fueron aprobadas por la Autoridad Ambiental Competente al transferente o cedente. Esta regla rige también en el caso de fusión de empresas.

Toda transferencia o cesión de la Actividad de Hidrocarburos deberá ser comunicada a la Autoridad Ambiental Competente en materia de evaluación de impacto ambiental y a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental.


(...)

**Artículo 4.- Definiciones**



Para efectos de la aplicación del presente Reglamento se observarán las siguientes definiciones, sin perjuicio de lo establecido en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2002-EM, en lo que sea aplicable, y demás normas específicas del Subsector Hidrocarburos, adecuadas a las definiciones contenidas en la normatividad establecida por el Ministerio del Ambiente.

**Actividades de Hidrocarburos.**-Es la llevada a cabo por empresas debidamente autorizadas que se dedican a la Exploración, Explotación, Procesamiento, Refinación, Almacenamiento, Transporte o Distribución de



legal es aplicable a las actividades de hidrocarburos que se desarrollen en el territorio nacional, las cuales se refiere a empresas que se dedican a la Exploración, Explotación, Procesamiento, Refinación, Almacenamiento, Transporte o Distribución de Hidrocarburos, así como a las Actividades de Comercialización de Hidrocarburos, independientemente de las condiciones precisadas por el administrado.

62. En efecto, los tipos mencionados por el administrado y la forma de aplicación del RPAAH resulta acorde con lo dispuesto en la mencionada normativa, en la medida que la misma es aplicable a todas las actividades que se desarrollen a nivel nacional, independientemente de la calidad que habría precisado el administrado.
63. Al respecto, contrariamente a lo señalado por el administrado en los extremos referidos a la interpretación extensiva y arbitraria del artículo 3° del RPAAH y que los administrados se encuentran obligados a adoptar un bagaje de medidas de prevención, las que no estaban claramente determinadas antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, esta Sala es de la opinión que el propio artículo en cuestión precisa la implementación de medidas de prevención, las cuales deberán ser idóneas para los riesgos presentados en las actividades llevadas a cabo por el administrado, encontrándose, en dicho escenario, este último en mejor posición para definir las mismas.
64. 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.
65. En atención a lo expuesto, esta Sala concluye que, en el artículo 3° del RPAAH, se establece la obligación referida a la adopción de medidas de prevención que deben ser cumplidas por los titulares de las actividades de hidrocarburos, siendo que no se advierte interpretación extensiva alguna.

De la norma tipificadora

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

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

- c) No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
(...)					
<b>2 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES</b>					
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 3º del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT

67. Sobre el particular, cabe precisar que dicho régimen atribuye responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo por no adoptar medidas de prevención, el cual se configura con un daño potencial a la flora o fauna; situación que fue corroborada por las autoridades intervinientes en el presente procedimiento, en estricta observancia del principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>54</sup>, a partir del cual se obliga a la autoridad administrativa competente a verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la

54

**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.

ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

68. Sobre este punto, es pertinente indicar que el cumplimiento del principio de verdad material resulta fundamental en los procedimientos administrativos sancionadores, pues se encuentra alineado con el principio de presunción de licitud, recogido en el numeral 9 del artículo 248° del mencionado cuerpo normativo<sup>55</sup>, en tanto que las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
69. Cabe señalar que, conforme con el Informe de Supervisión, la DSEM consignó lo siguiente:

**III.2 Presunto incumplimiento N° 2: GMP no adoptó las medidas de prevención y limpieza de un aproximado de 12.5 m2 de suelos afectados con hidrocarburos ubicados en las instalaciones del Lote III, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo vigente (...)**

**III.2.2 Descripción de la conducta detectada en la supervisión y los medios probatorios**

Descripción de la conducta detectada en la supervisión	
Verificación de obligaciones	Medios probatorios
10. (...) 3 b. Suelo impregnado con hidrocarburos (0.5 m2) en la parte posterior de la plataforma del pozo 5237 de la Batería 206, coordenadas UTM WGS84 Zona 17, 9464528N, 486739E. m. Se verificó dos áreas con suelo impregnado con hidrocarburos en la plataforma del Pozo 8014, coordenadas UTM WGS84 Zona 17, 9460220N, 484224E. z. Se verificó suelo impregnado con hidrocarburo, ubicado a 18 m. aproximadamente al noroeste del Pozo 1932 en un área aproximada de 7m2 y profundidad de 0.50 m. coordenadas UTM WGS84 Zona 17, 9484543N, 485337E.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acta de supervisión S/N en el Lote III, suscrita el 7 de febrero de 2018, con C.U.C. N° 0028-2-2018-102.</li> <li>✓ Fotografías N° 1, 2, 3.</li> </ul>

**III.2.3 Análisis del presunto incumplimiento (...)**

35. Cabe indicar, que con la finalidad de acreditar el impacto ambiental negativo al suelo, el OEFA procedió a realizar la toma de muestras de suelos, conforme se detalla en el siguiente Cuadro N° 4:

**Cuadro N° 4: Puntos de muestreo de suelo realizados por OEFA**

N°	Código de punto	Descripción	Coordenadas		Altitud	(...)
			Norte	Este		

<sup>55</sup>

TUO DE LA LPAG.

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

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

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

1	74,6,PZ5237-SU-1	Punto ubicado a 20 m aprox. al oeste del pozo 5237, suelo impregnado probablemente con hidrocarburo	9464536	486714	8
2	74,6,BAT8014-1	Punto ubicado a 2,5 m aprox. al sur del Pozo 8014, suelo impregnado.	9460230	484264	14
3	74,6,BATLB-1	Punto ubicado a 18 m aprox. al noroeste del Pozo 1932, suelo impregnado.	9484543	485337	132

(...)


38. De los resultados de monitoreo se aprecia lo siguiente:

- Las concentraciones de los parámetros de las Fracciones de Hidrocarburos F2 (>C10-C28) obtenidos en los puntos de muestreo de códigos: 74,6,BATLB-1; 74,6,BAT8014-1 y 74,6,Pz5237-SU-1, superan los ECAs para Suelo de Uso Industrial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM, en 122.2%, 565.9% y 155.8% respectivamente.
- Así mismo, las concentraciones de los parámetros de Fracciones de Hidrocarburos F3 (>C28-C40) obtenidos en los puntos de muestreo de códigos: 74,6,BATLB-1; 74,6,BAT8014-1 y 74,6,Pz5237-SU-1, superan los ECAs para Suelo de Uso Industrial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM, en 7.9%, 33.6% y 13.8%, respectivamente.
- De igual manera se aprecia que el valor obtenido para el parámetro Plomo en el punto de muestreo de Código: 74,6,Pz5237-SU-1, supera los ECAs para Suelo de Uso Industrial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM, en 48.9%.

39. En ese sentido, los resultados obtenidos acreditan presencia de hidrocarburos en los tres (03) puntos de muestreo de códigos: 74,6,BATLB-1; 74,6,BAT8014-1 y 74,6,Pz5237-SU-1, los cuales han superado los ECA – Suelo Industrial establecido en el Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM, ello acreditaría que GMP no ha adoptado medidas de prevención y remediación a fin de evitar el impacto negativo en dichas zonas. (...)

70. En atención a los documentos previamente expuestos, los cuales fueron valorados como medios probatorios, a efectos de sustentar la determinación de responsabilidad del administrado, se concluye que el administrado no adoptó medidas de prevención contra la generación de impactos ambientales negativos en las siguientes áreas: (i) al oeste del pozo 5237 de la Batería 206 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 486714 E, 9464536N); (ii) al sur del pozo 8014 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 484264 E, 9460230 N); y, (iii) al noroeste del pozo 1932 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 485337 E, 9484543 N).

71. Del mismo modo, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita. De esa manera lo describen Miranda y Restrepo (2005):




Cuando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmósfera 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 irremediablemente<sup>56</sup>.

72. En esa misma línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera<sup>57</sup>:

(...) formación de una capa impermeable que reduce el intercambio de gases y la penetración de agua; de las propiedades químicas, como serían los cambios en las reacciones de óxido reducción; o de las propiedades biológicas, como podría ser la inhibición de la actividad de la 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)

- 
73. En dicho escenario, cabe indicar que la presencia de hidrocarburos en el suelo que es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita; por ello, teniendo en consideración la presencia de hidrocarburos en el Lote III, es posible concluir que la fuga de hidrocarburos representó un daño potencial para la flora o fauna.
74. De modo que, al ser el administrado responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades, y siendo que la fuga de hidrocarburos fue producida por la falta de adopción de medidas de prevención, es posible concluir que dicha inacción generó un daño potencial en la flora y fauna.
75. Asimismo, resulta importante precisar que, conforme al artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>58</sup>, los administrados son responsables objetivamente por el


<sup>56</sup> Miranda, D. y Restrepo, R. "Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia". En *International Oil Spill Conference Proceedings*, p. 574. Disponible en <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>.

<sup>57</sup> María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

<sup>58</sup> LEY N° 29325.

**Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva**

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



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

76. En ese sentido, corresponde señalar que la conducta infractora se subsume en el tipo infractor descrito en la norma tipificadora imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador, siendo que no se advierte vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.
77. En definitiva, y teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos *supra*, contrariamente a lo señalado por el administrado respecto a que la DFAI no observó el principio de adecuación del principio de tipicidad, en tanto que no existe congruencia entre la imputación efectuada y la norma sustantiva determinada como incumplida, corresponde señalar que el hecho imputado a GMP a través de la Resolución Subdirectoral corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor; siendo que, de acuerdo a lo obrado en el presente expediente, se subsume en lo establecido en la norma sustantiva, así como en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna, contenido en el numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.
78. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa del administrado por la infracción del artículo 3° del RPAAH, efectuada mediante la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI, no generó la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el TUO de la LPAG; ello en tanto, se efectuó una imputación con arreglo a ley y de manera motivada.

#### **VII.2 Determinar si correspondía ordenar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución**


79. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá dictar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>59</sup>.

<sup>59</sup>


#### **LEY N° 29325.**

#### **Artículo 22°.- Medidas correctivas**

- 22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
  - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
  - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
  - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

- 
80. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)<sup>60</sup> del numeral 22.2 del mencionado precepto, se dispone, además, que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
81. 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 ambiente<sup>61</sup>; 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.
82. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medida correctiva las obligaciones señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Respecto a la obligación de acreditar las acciones de remediación y la disposición final de los residuos sólidos peligrosos producto de la limpieza del suelo impregnado con hidrocarburo

- 
83. Al respecto, es preciso indicar que las obligaciones de la medida correctiva concernientes a (i) acreditar la remediación de las tres (3) áreas —materia de análisis—, impactadas con hidrocarburos; y, (ii) acreditar la disposición final de los residuos peligrosos producto de las actividades de limpieza del suelo impregnado con hidrocarburos, se encuentran acorde con la normativa ambiental. Ello, en la medida que, de las mismas se desprende, la reversión o disminución, en lo posible, de los efectos negativos en el ambiente que la conducta infractora hubiera podido producir.
84. En consecuencia, habiéndose advertido el cumplimiento de la finalidad de las medidas correctivas antes expuestas, corresponde confirmar las mismas.

---


<sup>60</sup> LEY N° 29325.

**Artículo 22.- Medidas correctivas**

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

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. (...)

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)



<sup>61</sup> Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos, como, por ejemplo, mediante Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.



Respecto a la obligación de acreditar la ejecución de medidas de prevención

85. Ahora bien, resulta oportuno precisar que la obligación de la medida correctiva materia de análisis se encuentra referida a la adopción de medidas de prevención en las tres (3) áreas impactadas con hidrocarburos detectadas en el Lote III.
86. Con ello en cuenta, se debe indicar que la referida obligación descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, no supone que las medidas correctivas se encuentran orientadas a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora; por lo que, su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con su finalidad.
87. En consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>62</sup>, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una interpretación distinta del derecho realizada por la primera instancia, corresponde revocar la presente obligación de la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
88. 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.

**VII.3 Determinar si correspondía sancionar al administrado con una multa ascendente a 20.00 (veinte con 00/100) UIT**

89. Al respecto, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados; evidenciándose, que el fin último de estas, se encamina a adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas; para lo cual, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.
90. Premisa que fue materializada por el legislador, al señalar en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG, que las sanciones deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

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


62

**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. (...)



3. **Razonabilidad.** - (...) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (...)

91. Estando a ello, en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el OEFA, la determinación de la multa es evaluada de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado aprobada mediante aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**); la misma que, en su Anexo N° 1 señala que —en caso no exista información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño)— la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego de ello se aplicarán los factores agravantes o atenuantes correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula<sup>63</sup>:



$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)



p = Probabilidad de detección

F = Factores de gradualidad (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

92. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; así como, (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.

93. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo

<sup>63</sup> Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM aprobado mediante aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.



de la multa impuesta por la Autoridad Decisoria se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

**A) Del caso concreto para el cálculo**

Sobre el cálculo de la multa impuesta en el presente caso

94. Corresponde a esta Sala verificar el cálculo de la multa impuesta a GMP, a efectos de verificar si cumplió con la normativa aplicable, en atención a lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>64</sup>.

Respecto a la conducta infractora N° 2

95. Respecto a la multa calculada por la conducta infractora N° 2, de la revisión de la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI y del Informe N° 00920-2019-OEFA/DFAI-SSAG, se aprecia que la DFAI, a efectos de graduar la sanción de multa a imponer al administrado, empleó la fórmula prevista en dicha metodología considerando los siguientes valores:

$$Multa = \left( \frac{5.30}{0.5} \right) * 160 \%$$

96. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el siguiente cuadro:

**Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito**

CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos en las siguientes áreas: i. Al oeste del pozo 5237 de la Batería 206 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84:486714 E, 9464536 N). ii. Al sur del pozo 8014 del lote III (coordenadas UTM, WG84: 484264 E,9460230N). iii. Al noreste del pozo 1932 del Lote III (coordenadas UTM, WGS84: 485337 E, 9484543 N). <sup>(a)</sup>	<b>US\$ 5,413.95</b>
COK (anual) <sup>(b)</sup>	16.31%
COK <sub>m</sub> (mensual)	1.27%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento <sup>(c)</sup>	16

<sup>64</sup> REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio 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. (...)

Costo evitado capitalizado a la fecha $[CE*(1+ COK_m)T]$	US\$ 6,625.32
Tipo de cambio de los últimos 12 meses <sup>(d)</sup>	3.32
Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa <sup>(e)</sup>	S/. 21,996.06
Unidad Impositiva Tributaria al año 2019 - UIT <sub>2019</sub> <sup>(f)</sup>	S/. 4,200.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>5.30 UIT</b>

Fuentes:

- (a) Ver Anexo 1 del informe N° 0920-2019-OEFA/DFAI-SSAG.  
 (b) Fuente: Estudio Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos Peruano, OSINERGMIN, 2011.  
 (c) Para determinar el periodo de capitalización se determinó considerando la fecha máxima en que debió presentar la información (febrero de 2018) y la fecha del cálculo de la multa (junio 2019).  
 (d) Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>)  
 (e) Cabe precisar que la fecha considerada para el cálculo de la multa es mayo de 2019, mes donde se encontró disponible la información.  
 (f) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>)

97. Sobre el particular, cabe mencionar que, toda vez que ha sido necesaria la modificación del valor del Beneficio Ilícito en el cuadro resumen, y al haberse ratificado los valores otorgados por la Autoridad Decisora a los componentes relativos a la probabilidad de detección y a los factores agravantes y atenuantes, esta Sala procedió a calcular la multa, cuyo detalle se muestra en el siguiente cuadro:

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	5.30 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.5
Factores de gradualidad $F = (1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7+f_8+f_9)$	160%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)</b>	<b>16.96 UIT</b>

98. Si bien el valor de la multa calculada ha variado, el monto aplicable para una infracción de este tipo es de 20 UIT a 2000 UIT; ello, conforme a lo señalado en el numeral 2.3 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 competencia del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA-CD. En tal sentido, la multa calculada (16.96 UIT) no se encuentra en el rango propuesto por la norma tipificadora; por lo tanto, corresponde imputar el valor mínimo legal, que asciende a 20.00 UIT.
99. En atención a lo expuesto, corresponde confirmar el cálculo de la multa efectuado por la primera instancia para la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, siendo que esta asciende a **20.00 (veinte con 00/100) UIT**.
100. Asimismo, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS del OEFA<sup>65</sup>, la multa total a ser impuesta, que asciende a **20.48 UIT**, no fue

<sup>65</sup> RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD  
 Artículo 12°.- Determinación de las multas  
 (...)

mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el 2017, año anterior a la fecha de la infracción, por lo que la multa resulta no confiscatoria para el administrado.

**B) DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL ADMINISTRADO**

Respecto al cálculo del costo evitado

101. Con relación a los aspectos considerados para el cálculo del costo evitado, GMP señaló que se tomaron en cuenta costos por actividades que no guardan relación con el hecho infractor, pues las medidas de prevención que debieron ser efectuadas fueron "(...) las inspecciones visuales", mas se consideró: (i) el costo de contratación de personal; (ii) el costo de materiales necesarios para la implementación de una (1) plataforma impermeabilizarle y de sistemas de contención; y, (iii) el costo de mantenimiento y reparación de equipos<sup>66</sup>.
102. El recurrente indicó que la falta de congruencia entre lo imputado y la multa calculada manifiesta una vulneración al principio del debido procedimiento, por el cual se exige a la administración que sus decisiones, o cambios de decisiones, se encuentren debidamente motivadas; así como, considera el derecho del administrado a obtener una decisión motivada.

Análisis del TFA

103. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG<sup>67</sup>, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento<sup>68</sup>, se establece que la motivación del acto administrativo

---

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

<sup>66</sup> El apelante indicó que en el procedimiento se consideró el costo evitado por la implementación de materiales de impermeabilización, sistemas de contención y/o mantenimiento y reparación de equipos. Dichas acciones en ningún acápite del procedimiento administrativo sancionador fueron requeridas como medidas de prevención exigibles.

<sup>67</sup> **TUO DE LA LPAG**  
**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**  
Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)  
4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

<sup>68</sup> **TUO DE LA LPAG**  
**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**  
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.  
6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.  
6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

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

104. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados<sup>69</sup>, así como de las razones jurídicas correspondientes.
105. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>70</sup>, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
106. Sobre el particular, es preciso indicar que, conforme con el pie de página N° 6 de la Resolución Subdirectorial N° 2124-2018-OEFA/DFAI/SFEM, así como lo dispuesto en el considerando 45 de la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI, se indicaron las medidas de prevención que pudieron haber sido implementadas, las cuales comprenden las inspecciones de visuales precisadas por el administrado, a fin de que se decida implementar otra medida de prevención, entre ellas:
- a) Implementación de sistemas de contención e impermeabilización en las áreas de suabeo.
  - b) El ajuste adecuado de las conexiones durante la carga del hidrocarburo.
  - c) Instalación adecuada de las mangueras de bombeo.

---

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. (...)

<sup>69</sup> Respecto a la exposición de los hechos debidamente probados, la Resolución N° 104-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de mayo de 2018 señaló lo siguiente:


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

<sup>70</sup> TUO DE LA LPAG.

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


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


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

- 
- d) Ejecución de programas de mantenimiento que garanticen el óptimo estado de las válvulas en los puntos de conexión, como las roscas de ensamblaje de pistones.
  - e) Revisión de la integridad de las conexiones flexibles (mangueras) y de la cisterna del camión de transporte.
  - f) Implementar medidas de contención ante eventuales fugas o liqueos en las operaciones de carga de los camiones cisternas a efectos de que los hidrocarburos no entren en contacto con el suelo.

- 107. En esa misma línea, debe hacerse mención que la inspección visual por sí misma no puede ser considerada como una medida prevención, pues solo advierte una ocurrencia de un impacto ambiental, como la presencia de suelos con hidrocarburos, lo cual requiere de una medida idónea con relación al riesgo advertido, que se encuentre orientada a evitar la generación de impactos ambientales.
- 108. Con ello en cuenta, es preciso señalar que esta Sala se encuentra en la misma línea de pensamiento de la primera instancia, pues resulta pertinente considerar para el costo evitado la implementación de materiales de impermeabilización, sistemas de contención y/o mantenimiento y reparación de equipos.
- 109. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.


Respecto a los factores de graduación de la multa

- 
- 110. El administrado indicó que la administración no fundamentó la razón para considerar el factor de gravedad de daño al ambiente y el perjuicio económico causado, así como otorgar el porcentaje de calificación del f1 en 20%.
  - 111. En este punto, el apelante indicó que el área del Lote III es un área desértica, donde no existe considerable fauna y flora que pueda ser afectada ni siquiera potencialmente por los hallazgos identificados en las tres (3) áreas imputadas, siendo que la calificación de 20% para el factor 1 no es acorde con la situación real en la que se encuentra el Lote III; a partir de ahí, se consideró que dicho daño potencial alcanzaría un grado de incidencia regular sobre los componentes flora y fauna, otorgando una calificación de 12%.
  - 112. GMP indicó que las calificaciones otorgadas no tienen mayor sustento, pues se determinó que el "daño potencial" alcanzaría un grado de incidencia regular, cuando posteriormente indicó que el probable impacto o daño potencial podría ser reversible en el corto plazo, siendo que le correspondería un grado de incidencia mínimo.
  - 113. Con ello, el administrado alegó la existencia de falta de motivación por parte de la Subdirección al momento de determinar dichos porcentajes a GMP, siendo que no se precisó qué tipo de fauna o flora susceptible de ser afectada por los hallazgos identificados en la Supervisión Regular 2018, con lo cual se solicitó,




además, el recálculo de la multa impuesta.



Análisis del TFA

- 
114. Sobre el particular, es oportuno indicar que la presencia de hidrocarburos en el suelo que es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita; por ello, teniendo en consideración la presencia de hidrocarburos en el Lote III, es posible concluir que la fuga de hidrocarburos representó un daño potencial para la flora o fauna.
  115. De modo que, al ser el administrado responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades, y siendo que la fuga de hidrocarburos fue producida por la falta de adopción de medidas de prevención, es posible concluir que dicha inacción generó un daño potencial en la flora y fauna.
  116. Con ello en cuenta, resultaba pertinente para el cálculo de la multa que se haya considerado el factor de gravedad al ambiente, pues ocurrió un daño potencial al ambiente por la falta de adopción de medidas de prevención, con lo cual corresponde desestimar el argumento expuesto por el administrado.


Sobre la aplicación de la multa base

- 
117. El administrado indicó que sancionarlos con la multa base de 20 UIT, y no con el monto de 16.96 UIT obtenido de la fórmula contenida en la metodología de cálculo de multa, atenta contra el principio de razonabilidad y proporcionalidad, establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 230° del TUO de la LPAG.

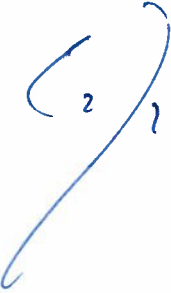
Análisis del TFA

- 
118. Al respecto, corresponde indicar que el mínimo establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD fue establecido, en atención al bien jurídico protegido para el tipo infractor regulado, el cual abarca la vida y salud de las personas, como la flora y fauna.
  119. Del mismo modo, corresponde indicar que la resolución en cuestión ha establecido el mínimo y tope de sanción, en función del daño potencial o real producido por la conducta infractora, siendo que, para el presente caso, referido a un daño potencial a la flora o fauna, calificado como una infracción grave, será sancionado con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2000) Unidades Impositivas Tributarias.
  120. Con ello en cuenta, encontrándose el mínimo establecido en la normativa ambiental, no supone una vulneración al principio de razonabilidad, puesto que la misma normativa ha considerado que para el bien jurídico protegido resulta pertinente tener un mínimo legal, el cual sólo será reducido si se advierte la vulneración del principio de no confiscatoriedad.
- 





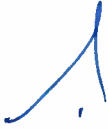
121. En atención a lo expuesto, esta Sala es de la opinión que corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado.



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° 01119-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1; que lo sancionó con una multa ascendente a 20.00 (veinte con 00/100) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago y que ordenó el cumplimiento de las obligaciones de la medida correctiva referidas a acreditar la remediación de las zonas afectadas y la disposición final de los residuos peligrosos descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

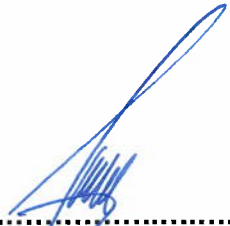


**SEGUNDO.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 01119-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, en el extremo que ordenó a Graña y Montero Petrolera S.A. el cumplimiento de la obligación de la medida correctiva referida a la acreditación de la adopción de medidas de prevención detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

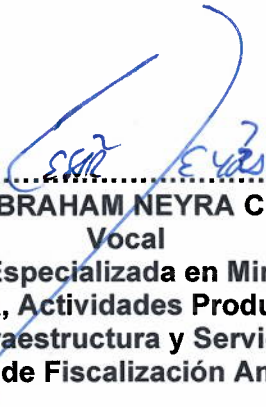
**TERCERO.- DISPONER** que el monto de la multa, ascendente a 20.00 (veinte con 00/100) Unidades Impositivas Tributarias, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**CUARTO.** - Notificar la presente resolución a Graña y Montero Petrolera S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

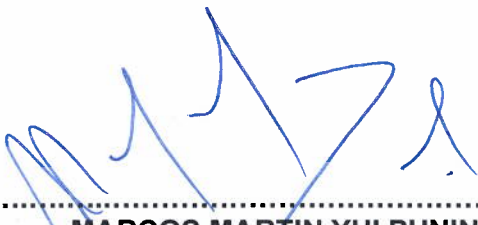
Regístrese y comuníquese.



-----  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
**Presidenta**  
**Sala Especializada en Minería,**  
**Energía, Actividades Productivas**  
**e Infraestructura y Servicios**  
**Tribunal de Fiscalización Ambiental**



-----  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
**Vocal**  
**Sala Especializada en Minería,**  
**Energía, Actividades Productivas**  
**e Infraestructura y Servicios**  
**Tribunal de Fiscalización Ambiental**



-----  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**  
**Vocal**  
**Sala Especializada en Minería,**  
**Energía, Actividades Productivas**  
**e Infraestructura y Servicios**  
**Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**MARY ROJAS CUESTA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería,  
Energía, Actividades Productivas  
e Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería,  
Energía, Actividades Productivas  
e Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 036-2019-OEFATFA-SE, la cual tiene 43 (cuarenta y tres) páginas.