



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

**RESOLUCIÓN N° 029-2020-OEFA/TFA-SE**

**EXPEDIENTE N° :** 1340-2018-OEFA/DFAI/PAS  
**PROCEDENCIA :** DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
**ADMINISTRADO :** SAPET DEVELOPMENT PERÚ INC. SUCURSAL PERÚ  
**SECTOR :** HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
**APELACIÓN :** RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1304-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1304-2019-OEFA/DFAI del 27 de agosto de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3159-2018-OEFA/DFAI del 17 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Sapet Development Perú Inc. Sucursal Perú por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

*De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 1304-2019-OEFA/DFAI del 27 de agosto de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3159-2018-OEFA/DFAI del 17 de diciembre de 2018, en el extremo que ordenó a Sapet Development Perú Inc. Sucursal Perú el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.*

Lima, 29 de enero de 2020

**I. ANTECEDENTES**

1. Sapet Development Perú Inc. Sucursal Perú.<sup>1</sup> (en adelante, **Sapet**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en los Lote VI y VII, los cuales se encuentran ubicados en los distritos de Lobitos, Pariñas y La Brea en la provincia de Talara y departamento de Piura (en adelante, **Lote VI y VII**)<sup>2</sup>.
2. Del 4 al 9 de junio de 2016, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular al Lote VI y VI (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 9 de junio de 2016 (en

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20168702346.

<sup>2</sup> Según se detalla en el apartado I.1 del Informe de Supervisión N° 4898-2016-OEFA/DS-HID.

adelante, **Acta de Supervisión**)<sup>3</sup>, el Informe de Supervisión Directa N° 4898-2016-OEFA/DS-HID del 31 de octubre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>4</sup>, y el Informe Técnico Acusatorio N° 3522-2016-OEFA/DS del 30 de noviembre de 2016<sup>5</sup> (en adelante, **Informe Acusatorio**).

3. Sobre esta base, mediante Resolución Subdirectoral N° 1616-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de mayo de 2018<sup>6</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Sapet (en adelante, **PAS**).
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado<sup>7</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1580-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 27 de setiembre de 2018<sup>8</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
5. Posteriormente, tras la revisión de los descargos presentados contra el Informe Final de Instrucción<sup>9</sup>, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 1340-2018-OEFA/DFAI del 17 de diciembre de 2018<sup>10</sup> (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Sapet<sup>11</sup> por la comisión de la siguiente conducta infractora:

<sup>3</sup> El Acta de Supervisión se encuentra en el Disco Compacto (CD) que obra en el folio 23.

<sup>4</sup> El Informe de Supervisión se encuentra en el Disco Compacto (CD) que obra en el folio 23.

<sup>5</sup> Folios 1 al 23.

<sup>6</sup> Folios 24 al 27, notificada el 12 de junio de 2018 (folio 28).

<sup>7</sup> Folios 29 al 53, escritos y anexos presentados el 5 de julio de 2018.

<sup>8</sup> Folios 54 al 61, notificado el 17 de octubre de 2018 (folio 62).

<sup>9</sup> Folios 63 al 64, escrito y anexos presentados el 31 de octubre de 2018.

<sup>10</sup> Folios 85 al 99, notificada el 19 de diciembre de 2018 (folio 100).

<sup>11</sup> Como se indica en la Resolución Directoral I, el presente procedimiento se encuentra sujeto a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, en tanto la acción de supervisión fue realizada en el año 2016 y no se encuentra dentro de los supuestos de inaplicación previstos en dicho dispositivo:

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

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

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

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

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora<sup>12</sup>**

| Conducta infractora  | Normas sustantivas  | Normas tipificadoras  |
|--|---|---|
| Sapet no adoptó las medidas de prevención correspondientes para evitar la generación de impactos negativos en el suelo de las áreas ubicadas al interior del Lote VI / VII (en adelante, <b>Conducta Infractora</b> ). | Artículo 74° y el artículo 75° de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611 (LGA) <sup>13</sup> ; y el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) <sup>14</sup> . | Inciso (i) del literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (RCD 035-2015), así como el numeral 2.3 del Cuadro de la Tipificación aprobado con dicha resolución <sup>15</sup> . |

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar (...). **Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:**

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. (El sombreado es agregado).

<sup>12</sup> Mediante la Resolución Directoral I se archivó la siguiente conducta infractora imputada a Sapet: realizar un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos peligrosos en el perímetro de la plataforma de los pozos de los Lotes VI y VII.

<sup>13</sup> LGA, aprobado con Ley N° 28611, 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, descargos y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

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

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

<sup>14</sup> RPAAH, aprobado con Decreto Supremo N° 039-2014-EM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014. Cabe precisar que el Anexo del mencionado Decreto Supremo fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2006.

**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 (...).

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

<sup>15</sup> Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobado por la RCD 035-2015, publicada 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: (...)

- 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

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI ordenó a Sapet el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

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

| Conducta infractora  | Medida correctiva  |  |   |
|--|--|--|---|
|  | Obligaciones   | Plazo de cumplimiento  | Forma para acreditar el cumplimiento  |
| Sapet no adoptó las medidas de prevención correspondientes para evitar la generación de impactos negativos en el suelo de las áreas ubicadas al interior del Lote VI / VII | Sapet deberá acreditar la implementación de las medidas de prevención operativas en las operaciones donde se ejecuta acciones de suabeo, a efectos de evitar fugas y/o goteos de hidrocarburo que afecten la calidad de suelo en las áreas impactadas por hidrocarburos, alrededor de 12 plataformas de pozos. | En un plazo no mayor a 108 días hábiles contados a partir del siguiente de notificada la Resolución Directoral II. | Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de 5 días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, un informe técnico que detalle como mínimo lo siguiente:<br><br>(i) La implementación de las medidas preventivas operativas y/o procedimientos correspondientes a las actividades de suabeo, a efectos de evitar fugas y/o goteos de hidrocarburo.<br><br>(ii) Registros fotográficos (a color) que acrediten la implementación de las medidas de prevención adoptadas en las áreas identificadas durante la Supervisión Regular 2016, debidamente fechados e identificados con coordenadas UTM WGS84. |

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

7. El 11 de enero de 2019, Sapet interpuso un recurso de reconsideración<sup>16</sup> contra la Resolución Directoral I.

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 (...).

| Rubro | Supuesto de hecho del tipo infractor  |   | Base legal referencial   | Gravedad | Sanción monetaria |
|-------|---|---|--|----------|-------------------|
|       | Infracción  | Subtipo infractor                         |  |          |                   |
| 2     | <b>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 2000 UIT  |

<sup>16</sup> Folios 101 al 109.



8. Mediante la Resolución Directoral N° 1304-2019-OEFA/DFAI del 27 de agosto de 2019<sup>17</sup> (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Sapet.
9. El 30 de setiembre de 2019, Sapet presentó un recurso de apelación<sup>18</sup> contra la Resolución Directoral II, planteando los siguientes argumentos:

Sobre la declaratoria de responsabilidad

- (i) Se cuenta con un programa de mantenimiento preventivo de los equipos de producción, el cual ha sido enviado a entidades fiscalizadoras como el OSINERGMIN, quien fiscaliza su cumplimiento a través de visitas que realiza periódicamente en el Lote VI/VII.
- (ii) De acuerdo al TFA, los administrados nos encontramos en mejor posición para determinar las medidas de prevención que deben adoptar, siendo que Sapet cuenta con un estudio de riesgos que involucra a todas las actividades e instalaciones, además de realizar inspecciones visuales, mantenimiento preventivo/correctivo de los equipos y el cambio de equipos obsoletos.
- (iii) El OEFA no ha valorado la evidencia enviada mediante Carta SL-HSSE-C-236-2018 de octubre de 2018, que contiene los registros de recorridos de pozos, en donde se puede apreciar que, durante ese recorrido, las áreas de los pozos observados se encontraban conformes o limpias.
- (iv) Adicionalmente, se adjuntan fotografías de inspecciones realizadas en los pozos observados, a fin de acreditar que sí se realizaban acciones preventivas antes de la visita de supervisión en julio de 2016.
- (v) Respecto a la lista de trabajos detallada en los informes de operaciones presentados, tales trabajos son realizados por personal técnico calificado de Sapet, por lo que no se cuenta con órdenes de servicio que sirvan como evidencia para ser presentada; no obstante, se adjunta el reporte diario generado en dicha oportunidad como muestra de la realización de la actividad.
- (vi) Asimismo, se adjuntan medios probatorios para acreditar las medidas preventivas efectuadas en los pozos 1LD y 509, así como registros de inspecciones a los pozos Swab realizados antes de la visita de la acción de supervisión.
- (vii) Sobre esta base, y en concordancia con el principio de presunción de veracidad, Sapet sí acredita que ha realizado el mantenimiento preventivo en las áreas en las que se detectaron los hallazgos.

<sup>17</sup> Folios 110 al 116, notificada el 9 de setiembre de 2019 (folio 118).

<sup>18</sup> Folios 119 al 167.

(viii) Finalmente, corresponde que se archive el PAS, toda vez que se ha subsanado el hecho materia de análisis, el cual constituye un incumplimiento de riesgo leve.

## 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<sup>19</sup>, se creó el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley de 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, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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>.

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

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

<sup>20</sup> **Ley del SINEFA, aprobada con Ley N° 29325**, 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 del SINEFA**

**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.

13. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>22</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>23</sup> al OEFA. Siendo que 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, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>25</sup> y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>26</sup>, se disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

<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**, 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, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

**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 del SINEFA**

**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 resolutorio 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 pronunciamientos; 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 las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

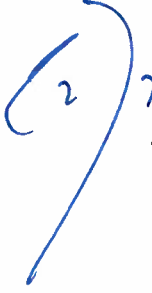


**Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA (...)



### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

- 
15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se 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, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>28</sup> se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
- 
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. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que 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

---

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

<sup>28</sup> **LGA**

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

<sup>30</sup> **Constitución Política del Perú de 1993.**

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

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



a que dicho ambiente se preserve<sup>31</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a 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, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

#### 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 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)<sup>34</sup>, por lo que es admitido a trámite.

<sup>31</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, ha señalado sobre el derecho a un ambiente sano lo siguiente:

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

<sup>32</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° 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> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

<sup>34</sup> TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.  
**Artículo 218°.** - Recursos administrativos  
218.1 Los recursos administrativos son: (...)

## V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso se circunscribe a determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa e imponer la medida correctiva a Sapet por no adoptar las medidas de prevención en determinadas áreas del Lote VI/VII.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa e imponer una medida correctiva a Sapet por la Conducta Infractora

25. De forma preliminar al análisis de los argumentos expuestos por Sapet se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente que genera un impacto ambiental negativo, en tanto el incumplimiento de dicha obligación es objeto de la Conducta Infractora.

#### Sobre el marco normativo

26. Nuestro ordenamiento jurídico consagra principios generales orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>35</sup>.
27. Así pues, dentro de estos principios se encuentra el principio de prevención recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA<sup>36</sup>, por el cual 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; y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar,

---

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

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

#### **Artículo 221°. - Requisitos del recurso**

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

- <sup>35</sup> 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:

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>36</sup> LGA

#### **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.

recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, el impacto ya que pudiera haberse generado<sup>37</sup>.

28. Siguiendo esta línea de análisis, corresponde mencionar que el referido principio guarda concordancia con lo dispuesto en los artículos 74° y 75° de la LGA<sup>38</sup>, en donde se establece que la responsabilidad ambiental incluye, también, los riesgos y daños que se generen por la acción u omisión de quien realice una determinada operación, por lo que debe adoptar, de forma prioritaria, las medidas de prevención necesarias.
29. Sobre la base, en el artículo 3° del RPAAH<sup>39</sup> se establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables, entre otros, de prevenir los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades de hidrocarburos.
30. De esta manera, el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto los impactos ambientales negativos reales o potenciales generados como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
31. Del marco normativo antes expuesto se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones de hidrocarburos comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención de manera

<sup>37</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

<sup>38</sup> LGA

**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>39</sup> RPAAH

**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 (...).

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.



permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto<sup>40</sup>, debiendo ser idóneas para este fin.

32. En virtud de lo expuesto se analizará, en primer término, si la construcción de la imputación se enmarcó dentro de los lineamientos efectuados en los considerandos precedentes.

Sobre la Supervisión Regular 2016 y la determinación de responsabilidad

33. En el caso concreto, en la Supervisión Regular 2016 realizada al Lote VI/VII, la DS dejó constancia de los siguientes hechos:

**Supervisión Regular 2016**

- En la Plataforma de los Pozos 1LD: se observó un área aproximada de 9 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 467798 – 9507646.
- En la Plataforma de los Pozos 13283: se observó un área aproximada de 8 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 467798 – 9507646.
- En la Plataforma del Pozo 596: se observó dos (02) áreas de suelo impregnados con hidrocarburo: Área 1 de 9 m<sup>2</sup> - Coordenada UTM: 469546 – 9506788 y Área 2 de 9 m<sup>2</sup> - Coordenada UTM: 469509 – 9506734.
- En la Plataforma del Pozo 13231: se observó dos (02) áreas de suelo impregnados con hidrocarburo: Área 1 de 4 m<sup>2</sup> - Coordenada UTM: 471245 – 9507338 y Área 2 de 16 m<sup>2</sup> - Coordenada UTM: 471260 – 9507333.
- En la Plataforma del Pozo 13256: se observó un área aproximada de 12 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 471044 – 9507686.
- En la Plataforma del Pozo 502 (509): se observó un área aproximada de 4 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 470921 – 9507131.
- En la Plataforma del Pozo 1869: se observó un área aproximada de 8 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 471079 – 9506944.
- En la Plataforma del Pozo 1891: se observó dos (02) áreas de suelo impregnados con hidrocarburo: Área 1 de 24 m<sup>2</sup> - Coordenada UTM: 470447 – 9507016 y Área 2 de 12 m<sup>2</sup> - Coordenada UTM: 470399 – 9506966.
- En la Plataforma del Pozo 13302: se observó un área aproximada de 1 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 468698 – 9507376.
- En la Plataforma del Pozo 13259: se observó un área aproximada de 6 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 468698 – 9507378.
- En la Plataforma del Pozo 13304: se observó un área aproximada de 8 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 468165 – 9506993.
- En la Plataforma del Pozo 6662: se observó un área aproximada de 6 m<sup>2</sup> de suelo impregnados con hidrocarburo - Coordenada UTM: 468123 – 9507114.

Fuente: Acta de Supervisión.

<sup>40</sup> Criterio adoptado en la Resolución N° 026-2019-OEFA/TFA-SE del 17 de diciembre de 2019 (considerando 40), la Resolución N° 469-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de octubre de 2019 (considerando 100), la Resolución N° 279-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de junio de 2019 (considerando 32), entre otras.



1  
2



Descripción: Vista de los estratos del suelo, extraídos del área afectada, que nos permite determinar la profundidad de infiltración del hidrocarburo en el suelo.

3



Descripción: Vista del área afectada con suelo impregnado de hidrocarburos de una extensión aproximada de 9 m<sup>2</sup> - Coordenada UTM en Datum WGS 84: 489546E - 9506788N, próxima a la plataforma del Pozo 596.

4



Descripción: Vista del área afectada con suelo impregnado de hidrocarburos de una extensión aproximada de 16 m<sup>2</sup> Coordenada UTM: 471260E - 9507333N. Contigua a la plataforma del Pozo 13231.

5

6



Fuente: Informe Acusatorio.

34. Así, en atención a los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2016, la DS concluyó lo siguiente:

No obstante lo antes expuestos, durante la supervisión, realizada del 04 al 09 de julio de 2016, se detectó, organolépticamente (olor, color), áreas afectadas con hidrocarburos. Estas áreas están conformadas por suelo impregnado con hidrocarburos, producto de fugas y/o derrames ocasionados por, las actividades de mantenimiento y/o servicios de los pozos productores, asimismo por las operaciones de swab y de la corrosión y/o fisura de las líneas de flujo (recolección de hidrocarburos).

Fuente: Informe de Supervisión.

35. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral, la SFEM imputó a Sapet no adoptar las medidas de prevención correspondientes para evitar los impactos negativos (suelos impregnados de hidrocarburos) detectados al interior del Lote VI/VII.
36. Luego del decurso propio del procedimiento y la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II, la DFAI declaró y confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Sapet por no adoptar las medidas de prevención correspondientes al interior del Lote VI/VII.

#### Sobre el recurso de apelación

37. En su recurso de apelación, Sapet alega que, en atención a los medios probatorios presentados y el principio de presunción de veracidad, corresponde archivar el

PAS, toda vez que, se ha acreditado que se adoptaron medidas preventivas al interior del Lote VI/VII.

38. Al respecto, en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>41</sup> se consagra el principio de presunción de licitud o veracidad, por el cual las entidades deben ejercer su potestad sancionadora presumiendo que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
39. No obstante, dicho principio debe ser concordado con el artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>42</sup>, en donde se dispone que la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.
40. En ese sentido, la presunción de licitud en materia de procedimientos administrados sancionadores ambientales implica que la autoridad administrativa acredite únicamente el supuesto de hecho objeto de infracción; es decir, acredite la existencia de las presuntas infracciones que han sido imputadas en contra del administrado, a fin de atribuirle responsabilidad administrativa, de ser el caso<sup>43</sup>.
41. Por otro lado, conforme al principio de verdad material recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>44</sup>, las decisiones de la Administración deben basarse en hechos debidamente probados y sustentados a través de los medios probatorios correspondientes.
42. En esta línea, según se ha expuesto considerandos atrás, en el presente caso, se observaron impactos negativos en el Lote VI: suelos impregnados con hidrocarburos, producto de fugas y derrames ocasionados por las actividades del

<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: (...)

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

<sup>42</sup> Ley del SINEFA.

**Artículo 18°.** - Responsabilidad objetiva

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

<sup>43</sup> Criterio adoptado en la Resolución N° 026-2019-OEFA/TFA-SE del 17 de diciembre de 2019 (considerando 49), la Resolución N° 331-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de julio de 2019 (considerando 75), entre otras.

<sup>44</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo IV.** Principios del procedimiento administrativo

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

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

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



administrado (ver considerando 34 de la presente resolución), lo cual evidencia la falta de adopción de medidas de prevención por parte del administrado respecto a las instalaciones del Lote VI/VII<sup>45</sup>.

43. En efecto, la falta de adopción de medidas preventivas generó que se contamine con hidrocarburos el suelo<sup>46</sup> del entorno en donde Sapet realiza sus actividades, ocasionándose daños potenciales a la flora y fauna. Sobre el primer componente, los hidrocarburos alteran las propiedades físicas y químicas del suelo y las plantas<sup>47</sup>, ya que impiden el proceso de intercambio gaseoso (respiración y fotosíntesis), captación de energía solar y saturan los espacios aéreos desplazando el oxígeno necesario para las raíces<sup>48</sup>. Respecto a la fauna, los hidrocarburos pueden causar el envenenamiento de los animales de este entorno<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Según se indica en el considerando 32 de la Resolución Directoral I, el administrado puede adoptar como medidas preventivas el mantenimiento y reparación de sus instalaciones, así como un adecuado manejo y almacenamiento de sus residuos peligrosos y sustancias químicas.

<sup>46</sup> ORTIZ, Irene. SANZ, Juana. DORADO, Miriam. VILLAR, Susana. "Técnicas de recuperación de suelos contaminados". Editorial Universidad de Alcalá. España. Pp. 6 y 7.

El suelo es un elemento frágil del medio ambiente, un recurso natural no renovable puesto que su velocidad de formación y regeneración es muy lenta mientras que los procesos que contribuyen a su degradación, deterioro y destrucción son mucho más rápidos. (...)

<sup>47</sup> <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM001700.pdf> Consulta realizada el 22 de noviembre de 2019.  
CUEVAS, María del Carmen. ESPINOSA, Guillermo. ILIZALITURRI, César. MENDOZA, Ania. "Métodos ecotoxicológicos para la evaluación de suelos contaminados con hidrocarburos". 1ª Edición. México. Año 2012, p. 11.

La contaminación con petróleo y en general con hidrocarburos, puede afectar con distinta intensidad las diversas funciones del suelo, dependiendo del tipo de producto y de la cantidad liberada. Los efectos adversos pueden presentarse como alteraciones de sus propiedades físicas, como por ejemplo con la 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.

[https://books.google.com.pe/books?id=oSXfdFI9zr4C&pg=PA11&dq=SUELOS+AFECTADOS+CON+HIDROCARBUROS&hl=es&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMI\\_u7wxdLgxqIVkIKSCh0T\\_g9b#v=onepage&q=SUELOS%20AFECTADOS%20CON%20HIDROCARBUROS&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=oSXfdFI9zr4C&pg=PA11&dq=SUELOS+AFECTADOS+CON+HIDROCARBUROS&hl=es&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMI_u7wxdLgxqIVkIKSCh0T_g9b#v=onepage&q=SUELOS%20AFECTADOS%20CON%20HIDROCARBUROS&f=false) Consulta realizada el 22 de noviembre de 2019.

<sup>48</sup> ARMAS RAMÍREZ, Carlos. ARMAS ROMERO, Carlos. "Tecnología Ambiental – En nuestro hogar la nave sideral Tierra". 1ª Edición. Editorial CONCYTEC. Perú. Año 2002. Pp. 462 y 463.

#### EFFECTOS DE LOS DERRAMES DE PETROLEO (...)

**Sobre el Suelo.** El petróleo contamina el suelo por su presencia y su permanencia en él. Esto depende del tipo de suelo, lo cual es producto de su composición y textura (tamaño de las partículas que lo forman), ya que según las características del suelo el petróleo se adherirá con mayor o menor fuerza, penetrará a mayor o menor profundidad y por lo tanto permanecerá mayor o menor tiempo en ese ambiente. (...)

**Sobre la flora.** El petróleo se adhiere a las hojas y tallos de las plantas impidiendo el vital intercambio gaseoso (respiración y fotosíntesis) y la captación de energía solar. En el suelo, el petróleo satura los espacios aéreos desplazando al oxígeno necesario para la vida de las raíces.

<sup>49</sup> OROZCO, Carmen. PÉREZ, Antonio. GONZÁLEZ, Nieves. RODRÍGUEZ, Francisco. ALFAYATE, José. "CONTAMINACIÓN AMBIENTAL – Una visión desde la Química". Editorial Paraninfo. España. Año 2011. p. 641.

#### 24.3. SUELOS CONTAMINADOS (...)



44. Así, el PAS se encuentra circunscrito al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, que exige al administrado implementar las medidas de prevención idóneas para que no se produzcan impactos negativos en el ambiente producto de sus actividades, correspondiéndole acreditar tales medidas una vez verificado un impacto, tal como ocurre en el presente caso.
45. Sobre esto último, de acuerdo a la línea trazada por el TFA<sup>50</sup>, una vez verificado un impacto ambiental, el administrado debe acreditar la adopción de medidas preventivas y que estas, pese a su idoneidad, no pudieron evitar el impacto por la ocurrencia de eventos que escapan de la esfera del administrado, como son los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero<sup>51</sup>.
46. Esto es así, ya que la responsabilidad administrativa en materia ambiental, que irradia y da sustento a la responsabilidad contenida en el artículo 3° del RPAAH, es objetiva, tal y como ha sido consagrado en el artículo 144° de la LGA<sup>52</sup> y el artículo 18° de la Ley SINEFA<sup>53</sup>. De este modo, 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.
47. Siendo esto así, compete dilucidar si, en observancia de los principios de presunción de veracidad, el administrado ha acreditado que adoptó medidas de

---

Se denomina suelo contaminado a una porción de terreno, superficial o subterránea, cuya calidad ha sido alterada como consecuencia del vertido, directo o indirecto, de residuos o productos peligrosos. (...) Los contaminantes presentes en el suelo pueden producir los siguientes efectos perjudiciales: (...)

- Envenenamiento por contacto directo.
- Envenenamiento a través de la cadena alimentaria.

<sup>50</sup> Criterio adoptado en el considerando 80 de la Resolución N° 274-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de mayo de 2019.

<sup>51</sup> Sobre estos supuestos, el TFA ha establecido en anteriores oportunidades que el caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero deben ser eventos: (i) **extraordinarios**, entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo; (ii) **irresistibles**, como aquel evento que escapa de la esfera de voluntad de los administrados; y (iii) **imprevisibles**, aquello que no podía ser previsto o advertido.

Al respecto, véase el considerando 119 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019, así como el considerando 52 de la Resolución N° 047-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019.

<sup>52</sup> **LGA**

**Artículo 144°.** - De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

<sup>53</sup> **Ley SINEFA**

**Artículo 18°.** - Responsabilidad objetiva

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

prevención que, por eventos que escaparon a su esfera de voluntad, no resultaron idóneas para evitar los impactos advertidos en la acción de supervisión.

48. Para estos efectos, cabe precisar que los medios probatorios deben acreditar la adopción de medidas preventivas antes de la ocurrencia del impacto ambiental y no con posterioridad al mismo. Esto, toda vez que las medidas preventivas<sup>54</sup> tienen un carácter previsor y modificador, con la finalidad de impedir, evitar o eliminar la posibilidad de aparición de todo efecto negativo del proyecto.
49. Bajo esta premisa, a continuación, se procederá a analizar cada uno de los medios probatorios del administrado, a fin de verificar si acreditan que adoptó medidas de prevención idóneas con anterioridad al impacto advertido en la Supervisión Regular 2016:

**Cuadro N° 3: Análisis de los medios probatorios presentados por Sapet**

| Escrito  | Medio probatorio  | Análisis   |
|--|---|--|
| Escrito del 17 de agosto de 2016 <sup>55</sup> | Informe de Levantamiento de Observaciones – OEFA / Evidencias fotográficas del levantamiento de observaciones | <p>Este informe contiene fotografías del estado de las zonas objeto de la Conducta Infractora, que, de acuerdo al propio administrado, son posteriores a la Supervisión Regular 2016.</p> <p>Al respecto, las fotografías en cuestión no presentan coordenadas UTM WGS 84, por lo no es posible afirmar que las muestren las mismas zonas en donde se observaron las áreas impactadas.</p> <p>No obstante, independientemente que tales registros fotográficos no se encuentran fechados ni georreferenciados, estos medios probatorios no acreditan que Sapet adoptó medidas de prevención de forma previa al impacto advertido en la Supervisión Regular 2016. En todo caso, estos medios estarían destinados a acreditar la remediación de los suelos impactados por el hidrocarburo.</p> |

<sup>54</sup> CONESA, Vicente. CONESA, Luis. *Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental*. 4ª Edición. Ediciones Mundi-Prensa. Año 2010. Capítulo 6. Valoración cuantitativa del impacto ambiental, pp. 300 - 302.

#### 6.4 Prevención y corrección de impactos (...)

1. Medidas protectoras o preventivas que buscan impedir, evitar o eliminar la posibilidad de aparición de todo efecto negativo del proyecto, modificando parcial o totalmente los elementos definitorios del proyecto o algún componente causal de tales efectos, tales como: (...)

Tienen carácter de:

- Previsoras, cuando se establecen a nivel de "Master Plan" o a lo sumo de anteproyecto. Se apoyan en distintas técnicas de previsión, (...)
- Modificadoras, de los elementos del proyecto, cuando se introducen a nivel de proyecto, corrigiendo éste de manera preventiva, antes de ser ejecutado, por ejemplo, como consecuencia de una primera identificación de efectos. (Subrayado agregado)

<sup>55</sup> Este escrito se encuentra en el CD que obra en el folio 23. Páginas 26 al 95 del archivo en digital denominado "Informe de Supervisión Directa N° 4898-2016-OEFA/DS-HID".

| Escrito   | Medio probatorio   | Análisis   |
|---|--|--|
|   | <p>Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos</p>                            | <p>El administrado presenta manifiestos de residuos sólidos peligrosos fechados en agosto de 2016, a fin de acreditar que dispuso tierra impregnada con hidrocarburos. Sin embargo, estos documentos tampoco acreditan que Sapet adoptó medidas preventivas idóneas de forma previa a los impactos de hidrocarburos advertidos en la Supervisión Regular 2016 (junio de 2016).</p>   |
| <p>Escrito del 5 de julio de 2018<sup>56</sup></p>    | <p>Informe de Monitoreo Ambiental de Suelo de octubre de 2016</p>                      | <p>Este informe tiene por finalidad acreditar que se realizó un muestreo de suelo en 15 puntos, los cuales coinciden con los puntos advertidos durante la Supervisión Regular 2016 y evidencian que no se superan los ECA para suelo.</p> <p>No obstante, dicho informe es con posterioridad a la ocurrencia del impacto advertido en la Supervisión Regular 2016 (junio de 2016). Asimismo, es preciso reiterar que la presencia de hidrocarburos sobre suelo ocasiona daños potenciales a la flora (altera las propiedades físicas y químicas del suelo y las plantas) y la fauna (los hidrocarburos pueden causar el envenenamiento de los animales del entorno).</p> |
|   | <p>Cargo del escrito de fecha 17 de agosto de 2016</p>                                 | <p>Este documento ha sido evaluado en la primera fila del presente cuadro, por lo que nos remitimos a dicho análisis.</p>  |
| <p>Escrito del 31 de octubre de 2018<sup>57</sup></p> | <p>Informes mensuales de operaciones del año 2015 (octubre, noviembre y diciembre)</p> | <p>Los informes presentados son elaborados por el administrado y contienen información acerca de una serie de trabajos realizados mensualmente; sin embargo, dicha información no acredita la adopción de medidas preventivas idóneas, toda vez que no se adjunta medio que demuestre su ejecución.</p> <p>Asimismo, es preciso mencionar que las actividades descritas en dichos informes no evidencian que, pese a estas actividades, existieron eventos que escaparon de la esfera de voluntad del administrado; es decir, que el impacto no se debió a la falta de idoneidad de las medidas que pudo adoptar Sapet sino a situaciones externas.</p>                  |

<sup>56</sup> Folios 29 al 53.

<sup>57</sup> Folios 63 al 64.

| Escrito | Medio probatorio  | Análisis   |
|---------|---|--|
|         | Fotografías sobre instalación de Sistema de Contención            | <p>El administrado presenta fotografías fechadas en el 2015 y 2014 para acreditar la instalación de un sistema de contención en cabezal de pozo. Sin embargo, las fotografías presentadas no cuentan con coordenadas UTM WGS84, por tanto, no se puede afirmar que correspondan a las áreas donde se realizaron los hallazgos.</p> <p>Asimismo, aun correspondiendo a las mismas zonas, estas fotografías muestran cabezales de pozos con sistemas de contención impermeabilizados con geomembrana o concreto, los cuales no constituyen medidas de prevención idóneas, toda vez que, sin mediar un evento ajeno a la esfera de voluntad del administrado, no evitaron que el hidrocarburo producto de sus actividades se impregne en el suelo e impacte negativamente los componentes ambientales.</p>                            |
|         | Programa y registros de recorrido de pozos y pruebas manométricas | <p>Los programas y registros presentados contienen información acerca de prueba de pozos, así como el recorrido de pozos y pruebas manométricas; sin embargo, dicha información no acredita la adopción de medidas de prevención.</p> <p>Esto, toda vez que los documentos de las pruebas mensuales a los pozos no hacen mención al conjunto de actividades desarrolladas ni demuestran su ejecución. Asimismo, entre dichas actividades debe indicarse y demostrarse las destinadas a evitar impactos ambientales debido a las operaciones desarrolladas. A ello, cabe agregar que el documento y registros del recorrido de pozos y pruebas manométricas no presenta la relación de las anomalías detectadas ni demuestra su realización, así como tampoco permite evidenciar la ejecución de actividades que los prevengan.</p> |



| Escrito  | Medio probatorio  | Análisis   |
|--|---|--|
|  | Registro de Inspección de líneas de flujo efectuadas en febrero de 2016 | <p>Este documento detalla las inspecciones realizadas por el administrado a las líneas de flujo de sus pozos, durante el mes de febrero de 2016. Sin embargo, estas inspecciones no acreditan, por sí solas, que constituyan medidas preventivas idóneas para evitar impactos como el advertido en la Supervisión Regular 2016.</p> <p>Como se mencionó considerandos arriba, la idoneidad de una medida preventiva debe ser analizada tomando en cuenta la imposibilidad del administrado de impedir la ocurrencia del impacto, es decir, pese a las acciones que pueda adoptar el impacto se ocasiona por eventos ajenos a su voluntad, como lo son caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.</p> |
| Documentos presentados en el informe oral del 6 de diciembre de 2018 <sup>58</sup> | Informes mensuales de operaciones año 2015                              | Estos informes han sido evaluados con anterioridad, concluyéndose que dicha información no acredita la adopción de medidas preventivas, toda vez que no adjunta medio que demuestre su ejecución.  |
|  | Fotografías sobre instalación de un sistema de contención               | Estas fotografías han sido evaluadas líneas arriba del presente cuadro, advirtiéndose que no cuentan con coordenadas UTM WGS84 que permitan afirmar que corresponden a las áreas donde se realizaron los hallazgos.  |
|  | Programa de recorrido de pozos y pruebas                                | Esta información también ha sido evaluada líneas arriba, concluyéndose que los programas no acreditan la adopción de medidas preventivas, toda vez que se no adjunta medio que demuestre su ejecución.   |
|  | Registro de inspección de líneas de flujo                               | Como se mencionó, los registros de inspecciones no acreditan la ejecución de medidas preventivas idóneas, toda vez que este tipo de actividades buscan registrar e informar acerca del estado de equipos, instalaciones u otros, a fin de que, en base a dicha información, recién se establezcan las acciones que corresponden adoptar.   |
|  | Informe de contratista  | La documentación presentada está relacionada a trabajos realizados en áreas distintas a las supervisadas (baterías y estación); por tanto, no constituyen medios probatorios adecuados para acreditar que el administrado adoptó medidas preventivas.  |

| Escrito                                       | Medio probatorio   | Análisis  |
|---|--|---|
|   | Expediente construcción de almacenamiento                                      | La documentación presentada está relacionada a la construcción de losa de concreto en almacén, incluyendo muro de contención, canaleta lateral y malla de acero para drenaje; por tanto, no se encuentra vinculado directamente con el tema objeto de controversia: la adopción de medidas preventivas.   |
|   | Informes y programas sobre mantenimiento de facilidades                        | Los informes y programas presentados contienen información acerca de trabajos realizados; sin embargo, dicha información no permite analizar la adopción de medidas preventivas, toda vez que no se adjuntan medios probatorios que demuestren su ejecución.  |
|   | Plan de Contingencia de Sapet  | El administrado adjuntó un cargo de presentación al Osinergmin de su Plan de Contingencia; no obstante, dicha documentación no permite acreditar la implementación de las medidas que contiene su plan, toda vez que no se adjuntan medios que demuestren su ejecución.   |
|   | Informe Sapet sobre pozos  | Este informe contiene fotografías que no cuentan con coordenadas UTM WGS84; por tanto, no puede afirmarse que correspondan a las áreas donde se realizaron los hallazgos.   |
| Escrito del 11 de enero de 2019 <sup>59</sup> | Cargos e informes de operaciones del año 2015 (octubre, noviembre y diciembre) | <p>Con estos documentos, el administrado busca dejar constancia de los trabajos que realizó en el Lote VI. Sin embargo, tales documentos no acreditan que realizó dichos trabajos ni que los mismos constituyen medidas preventivas idóneas para evitar los impactos advertidos en la Supervisión Regular 2016.</p> <p>Asimismo, la documentación de los cargos de presentación no demuestra que el administrado ejecutó actividades destinadas a evitar impactos ambientales debido a las operaciones desarrolladas.</p> |

<sup>59</sup> Folios 101 al 107.

Handwritten blue marks and signatures on the left margin of the page.

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>Informe Técnico de implementación de medidas preventivas operativas en Swab del 2018.</p> | <p>El informe presentado ha sido elaborado por el administrado y contiene información acerca acciones de prevención para evitar fugas y/o goteos, tales como: (i) cambio de equipos, herramientas y accesorios de Swab; (ii) procedimientos de Swab; y, (iii) mangas ecológicas. Indicando que las acciones preventivas adicionales han iniciado desde enero del 2016 (instalación de manga ecológica) para que exista goteo del cable hacia el suelo por acción del viento.</p> <p>Para estos efectos, el administrado adjunta fotografías que no permiten acreditar la adopción de medidas preventivas idóneas, por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>(i) Fotografías del año 2015 sin georreferenciar, que no permiten identificar el lugar que muestran. Asimismo, estas fotografías están referidas a actividades de inspección, las cuales no acreditan, por sí solas, la adopción de medidas preventivas idóneas para evitar impactos como los advertidos en la Supervisión Regular 2016.</li><li>(ii) Fotografías fechadas al 25 de julio del año 2016, en donde se observa un equipo de Swab con manga ecológica instalada. Sin embargo, esta fotografía ha sido captada después de la Supervisión Regular 2016 (del 4 al 9 de julio de 2016), por lo que no constituye un medio probatorio que permita acreditar la adopción de medidas preventivas antes de la ocurrencia de los impactos advertidos en la acción de supervisión.</li><li>(iii) Fotografías fechadas el 12 de mayo del año 2017, en donde se observa un equipo de Swab con manga ecológica. Al igual que el caso anterior, dada la fecha de tal fotografía, este medio probatorio no permite acreditar la adopción de medidas preventivas de forma previa al impacto advertido en la Supervisión Regular 2016.</li><li>(iv) Fotografías fechadas al 12 de febrero del año 2018, en donde se observan un tercer equipo de Swab con manga ecológica, que tampoco acredita la adopción de medidas preventivas idóneas para evitar los impactos advertidos en la Supervisión Regular 2016.</li></ul> <p>Por otra parte, este informe contiene a su vez anexos, los cuales tampoco acreditan la adopción de medidas preventivas que hubiera evitado el impacto evidenciado en la Supervisión Regular 2016, por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>(i) Anexo 1 - "Resumen Anual de entrega de copas Swab – Casing Swab": no se observa la ubicación de los trabajos de cambio de equipos, ni medio probatorio adicional que acredite su ejecución; por tanto, no es posible afirmar</li></ul> |
|--|--|---|

| Escrito           | Medio probatorio   | Análisis   |
|-------------------|--|--|
|                   |  | <p>que dichos trabajos se ejecutaron en instalaciones cercanas a las áreas afectadas.</p> <p>(ii) Anexo 2 - "Procedimiento de Swab": se presenta un documento elaborado por el administrado que describe la metodología para la operación de los pozos Swab y detalla una serie de actividades para prevenir impactos ambientales significativos. Sin embargo, este procedimiento no constituye, por sí solo, una medida preventiva idónea que pueda evitar impactos como los advertidos en la Supervisión Regular 2016, tanto más si el administrado no acredita que tales impactos se ocasionaron por eventos ajenos a su voluntad.</p> <p>(iii) Anexo 4 - "Registro de capacitaciones": este anexo contiene documentos en donde consta el registro de asistencias a capacitaciones realizadas en noviembre de 2016, febrero de 2017 y noviembre de 2018; por tanto, sólo acreditarían el comportamiento posterior del administrado, pero no la adopción de medidas preventivas de forma previa a los impactos advertidos en la Supervisión Regular 2016 (del 4 al 9 de julio de 2016).</p>  |
| Escrito del 16 de | Informe Técnico de Implementación de Medidas Preventivas Operativas en Swab del año 2019 | <p>En este informe el administrado sostiene que, como parte de las medidas que adoptó, implementó mangas ecológicas en los equipos de Swab, adjuntando para ello fotografías fechadas al 27 de diciembre de 2015 (inspección inicial a equipos sin las mangas) y fotografías al 25 julio de 2016, 12 de mayo de 2017 y 12 de febrero de 2018 (equipo Swab con mangas ecológicas).</p> <p>Al respecto, se advierte que la instalación de las referidas mangas se habría dado a partir del 25 de julio de 2016, por lo que no acreditan la adopción de medidas de prevención de forma previa a los impactos advertidos en la Supervisión Regular 2016 realizada del 4 al 9 de julio de 2016.</p> <p>Asimismo, se observa que algunos hallazgos se realizaron en áreas distantes a los pozos; por tanto, las mangas ecológicas implementadas en los equipos Swab no resultarían medidas preventivas suficientes, toda vez que la operación de suabeo se realiza en el pozo.</p> <p>Además, en el informe se adjuntan fotografías para acreditar la implementación de acciones correctivas/preventivas en las plataformas de los pozos objeto de la Conducta Infractora; sin embargo, estas fotografías están fechadas a enero de 2019, por lo que estas acciones solo acreditan el comportamiento posterior del administrado.</p> |



| Escrito                     | Medio probatorio   | Análisis  |
|-----------------------------|--|---|
| enero de 2019 <sup>60</sup> | Anexos 1 y 2 del Informe Técnico de Implementación de Medidas Preventivas Operativas en Swab | <p>Estos anexos contienen documentación sobre el registro de entrega de material Swab (Anexo 1) y el procedimiento de Swab (Anexo 2).</p> <p>Respecto al Anexo 1, este constituye un resumen de la entrega de copas Swab para el Lote VI en los años 2016, 2017 y 2018. Sin embargo, tal medio no acredita que el administrado adoptó medidas preventivas de forma previa a los impactos advertidos en la Supervisión Regular 2016, toda vez que este documento no evidencia si dichos materiales se utilizaron para prevenir impactos en las zonas objeto del hallazgo.</p> <p>En torno al Anexo 2, a criterio de esta Sala, el hecho que Sapet cuente con un procedimiento que incluya acciones preventivas para evitar fugas y/o goteos de fluidos de producción, no implica que el administrado implementase medidas preventivas idóneas respecto a los impactos objeto del PAS. Como se mencionó considerandos arriba, una vez verificado un impacto ambiental, el administrado debe acreditar la adopción de medidas preventivas y que estas, pese a su idoneidad, no pudieron evitar el impacto por la ocurrencia de eventos que escapan de la esfera del administrado, como son los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero.</p> |
|                             | Anexo 3 del Informe Técnico de Implementación de Medidas Preventivas Operativas en Swab      | El Anexo 3 contiene un acta de una reunión de enero de 2016, cuyo tema es <i>"Implementación e instalación de mangas ecológicas para evitar contaminación"</i> ; sin embargo, dicha acta no permite acreditar la ejecución de lo acordado. Por lo tanto, no es posible afirmar que se adoptaron medidas de prevención.  |
|                             | Anexo 4 del Informe Técnico de Implementación de Medidas Preventivas Operativas en Swab      | <p>El Anexo 4 contiene registros de capacitaciones del año 2016, 2017 y 2018, respecto a temas tales como el manejo de residuos, procedimiento de operaciones Swab, seguridad y manejo defensivo equipos Swab, entre otros.</p> <p>Sin embargo, dichas capacitaciones no constituyen medidas de prevención idóneas pues, por sí solas, no anulan los riesgos inherentes a la actividad del administrado, tanto más si en el presente caso no se ha acreditado que el impacto generado por el derrame de hidrocarburos se debiera a un evento externo que escape de la voluntad o manejo de Sapet.</p>   |

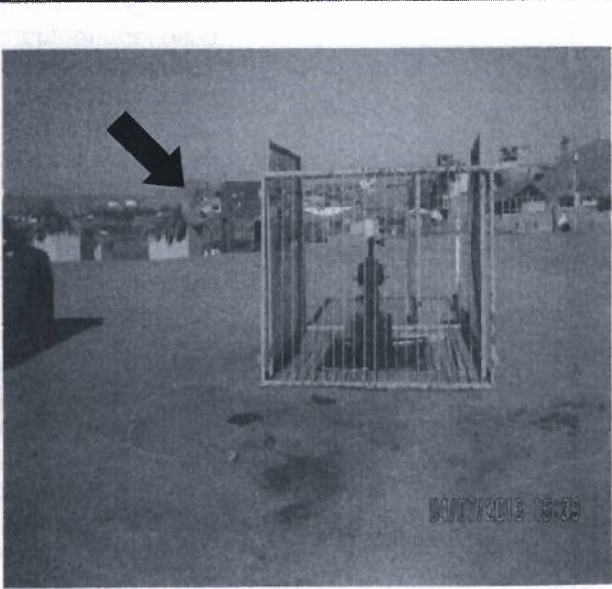
<sup>60</sup> Folios 108 y 109.

| Escrito   | Medio probatorio  | Análisis   |
|---|---|--|
|   | Anexo 5 del Informe Técnico de Implementación de Medidas Preventivas Operativas en Swab | El Anexo 5 contiene un instructivo de trabajo sobre maniobras en puente de producción en pozos de bombeo mecánico del año 2014. No obstante, este documento no constituye una medida preventiva idónea, ya que, si bien establece medidas para prevenir impactos ambientales, no acredita que tales medidas se ejecutaron.   |
| Escrito del 30 de setiembre de 2019 <sup>61</sup> | Anexo N° 1 – Registros de recorrido de pozos  | <p>Este anexo contiene los registros del recorrido de pozos y pruebas manométricas efectuados en enero de 2016; sin embargo, dicha información no acredita la adopción de medidas de prevención.</p> <p>Esto, toda vez que, si bien un recorrido permite identificar anomalías, no demuestra la ejecución de medidas orientadas a corregir dichas anomalías y prevenir futuros derrames o liqueos.</p> <p>Asimismo, en dicha documentación no se presenta una relación con las anomalías detectadas y medios que demuestren los lugares dónde fueron advertidas.</p>   |
|   | Anexo N° 2 – Registros fotográficos de inspección                                       | <p>Los registros fotográficos presentados muestran inspecciones realizadas, durante octubre de 2015, a los pozos que fueron supervisados.</p> <p>Sin embargo, la sola inspección no acredita la ejecución de medidas preventivas, toda vez que las actividades de inspección buscan registrar e informar acerca del estado de equipos, instalaciones u otros, con finalidad de que, en base a dicha información, se ejecuten medidas idóneas frente a posibles riesgos. Siendo que, en el presente caso, la falta de adopción de estas medidas preventivas idóneas ocasionó el impacto advertido en la Supervisión Regular 2016.</p> |

<sup>61</sup> Folios 119 y 166.

| Escrito | Medio probatorio  | Análisis   |
|---------|---|--|
|         | Anexo N° 3 – Reportes diarios                             | <p>En este punto, el administrado presenta reportes diarios de trabajos realizados en el año 2015. A criterio de esta Sala, dicha información no acredita la adopción de medidas de prevención toda vez que no adjunta medio que demuestre la ejecución de tales trabajos.</p> <p>Asimismo, cabe reiterar que, frente a la verificación de un impacto ambiental, el análisis sobre la adopción de medidas de prevención y su idoneidad parte de establecer que, pese a las actividades adoptadas por el administrado, no se pudo evitar el impacto por la ocurrencia de eventos que escapan de la esfera del administrado, como son los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero. Supuestos últimos que Sapet no ha acreditado en el presente caso.</p>  |
|         | Anexo N° 4 – Ordenes de salida de materiales del año 2016 | <p>Las órdenes de salida contienen información acerca de la llegada al Lote VI de materiales diversos, como bronce para muñeco de Swab, cauchos economizadores, geomembrana, copas alambradas, entre otros. Sin embargo, dichos documentos no acreditan que tales materiales se hubiesen efectivamente reemplazado o empleado en los pozos objeto del hallazgo.</p> <p>Asimismo, la obtención de materiales para reemplazar alguno en mal estado se circunscribe a las acciones de mantenimiento del Lote VI, pero no acredita la adopción de medidas de prevención idóneas. En efecto, frente a los riesgos inherentes a la actividad de Sapet, como el derrame de hidrocarburos, el administrado debía implementar medidas para que tal situación no termine impactando en los componentes ambientales, salvo por causas que escapen de su esfera de voluntad.</p> |

Handwritten blue ink marks and signatures on the left margin of the page.

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <p>Anexo N° 5 –<br/>Fotografías de<br/>uso de<br/>geomembrana</p> | <p>El administrado presenta una serie de fotografías para acreditar el uso de geomembrana en la cantina del pozo 1LD, las cuales tienen una fecha anterior a la supervisión. Sin embargo, tal hecho no acredita la adopción de medidas preventivas idóneas, toda vez que la fotografía que sustenta el hallazgo realizado muestra que el área impregnada con hidrocarburo se encuentra adyacente al pozo; por tanto, la implementación de la geomembrana no era idónea para evitar los impactos que finalmente se observaron en la Supervisión Regular 2016:</p> <p style="text-align: center;"><b>Fotografía N°24:</b></p> <div data-bbox="691 768 1353 1444"></div> <p><b>Descripción:</b> Vista del área afectada con suelo impregnado de hidrocarburos de una extensión aproximada de 9 m<sup>2</sup> - Coordenada UTM en Datum WGS 84: 467788E - 9507646N. Contigua a la plataforma de los Pozos 1LD.</p> <p>Fuente: Informe de Supervisión.</p> <p>Asimismo, Sapet presenta fotografías indicando que corresponden al Pozo 509; no obstante, dichos registros fotográficos no se encuentran georreferenciados y no se observa similitud entre las áreas que muestran. En ese sentido, no es posible afirmar que correspondan a las mismas áreas, tal como puede observarse a continuación:</p> |
|--|---|---|

Handwritten signature at the bottom left of the page.



J  
C2/1  
P  
A  
Q

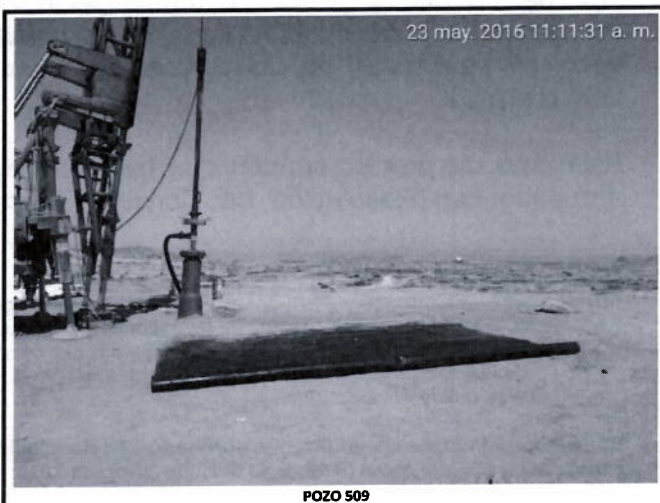
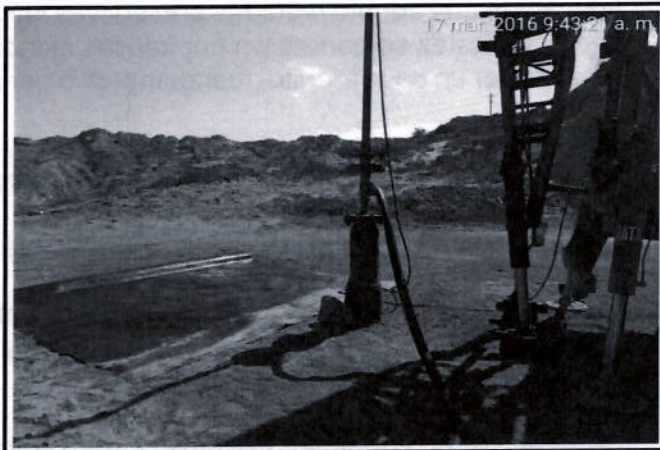
**Fotografía captada durante la supervisión:**

Fotografía N°34:



Descripción: Vista del área afectada con suelo impregnado de hidrocarburos de una extensión aproximada de 4 m2 - Coordenada UTM en Datum WGS 84: 470921E - 9507131N. Contigua a la Plataformas del Pozo 502 (509).

**Fotografías presentadas por el administrado:**



Hub

| Escrito | Medio probatorio                    | Análisis   |
|---------|-------------------------------------|--|
|         | Anexo N° 6 – Registro de Inspección | Finalmente, Sapet presenta registros sobre inspecciones a los pozos Swab en enero, marzo y mayo del año 2016; sin embargo, como anteriormente se ha analizado, la sola inspección no acredita la ejecución de medidas preventivas, toda vez que este tipo de actividades buscan registrar e informar acerca del estado de equipos, instalaciones u otros, a fin que, en base a dicha información, establecer las acciones a realizar a futuro. |

Elaboración: TFA.

50. Sobre la base del análisis efectuado en el cuadro anterior, esta Sala considera que, a diferencia de lo que señala Sapet, los medios probatorios aportados no acreditan que el administrado hubiese adoptado medidas de prevención idóneas para evitar el impacto advertido en la Supervisión Regular 2016, por lo que no existe vulneración del principio de presunción de veracidad o licitud.
51. En efecto, habiéndose detectado impactos al ambiente, el administrado no ha acreditado que adoptó medidas preventivas idóneas para evitar tales impactos, es decir, que estos se generaron por causas ajenas a la idoneidad de tales medidas, esto es, por un caso fortuito, fuerza mayor o por un hecho determinante de tercero.
52. Por consiguiente, corresponde confirmar la declaratoria de responsabilidad administrativa de Sapet por la Conducta Infractora.

#### Sobre la subsanación de la Conducta Infractora

53. De otro lado, Sapet indica que corresponde archivar el PAS, toda vez que se ha subsanado el hecho materia de análisis, el cual constituye un incumplimiento de riesgo leve.
54. Al respecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>62</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
55. Asimismo, es preciso señalar que tanto el Reglamento de Supervisión Directa, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA<sup>63</sup> —que

<sup>62</sup> TUO de la LPAG

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

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

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

<sup>63</sup> Reglamento de Supervisión Directa, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de marzo de 2015.

resulta aplicable al presente caso<sup>64</sup>—, como el actual Reglamento de Supervisión aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD<sup>65</sup> —citado por el administrado<sup>66</sup>—, otorgan la potestad a la Autoridad Supervisora de continuar o dar por subsanado un hallazgo dependiendo si este califica como moderado (Reglamento de Supervisión Directa) o leve (actual Reglamento de Supervisión).

56. Sin embargo, en cualquier de los casos y previamente a evaluar la concurrencia de los requisitos que se exigen para aplicar el mecanismo de la subsanación voluntaria<sup>67</sup>, resulta necesario determinar el carácter subsanable de los incumplimientos detectados, pues existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>68</sup> no son susceptibles de ser subsanadas.
57. En el caso concreto, la Conducta Infractora se encuentra referida a la adopción de las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos.
58. Sobre ello, se debe considerar la naturaleza de las medidas de prevención, toda vez que éstas se encuentran destinadas a preparar o disponer, de manera preliminar, lo necesario para evitar un riesgo, es decir, son las diligencias que se

**Artículo 23°.** - De los efectos de la subsanación voluntaria

Los efectos de la subsanación voluntaria se determinan en función a la naturaleza del hallazgo, conforme a las siguientes reglas:

- a) Si el hallazgo subsanado califica como crítico o significativo, la Autoridad de Supervisión Directa deberá emitir un Informe Técnico Acusatorio, en el cual se consignará dicha subsanación, a fin de que la Autoridad Decisora pueda considerarla como un factor atenuante en la graduación de la posible sanción a imponer.
- b) Si el hallazgo subsanado califica como moderado, la Autoridad de Supervisión Directa podrá decidir no emitir un Informe Técnico Acusatorio (...).

<sup>64</sup> Esto, debido a que estuvo vigente al momento en que se llevó a cabo la Supervisión Regular 2016.

<sup>65</sup> Reglamento de Supervisión, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de marzo de 2015.

**Artículo 20°.** - Subsanación y clasificación de los incumplimientos

20.3. En el caso que la subsanación deje de ser voluntaria antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador y el incumplimiento califique como leve, la autoridad de supervisión puede disponer el archivo del expediente en este extremo.

<sup>66</sup> Esto, debido a que estuvo vigente al momento en que se llevó a cabo la Supervisión Regular 2016.


<sup>67</sup> Para la configuración del mencionado eximente de responsabilidad administrativa, deben concurrir las siguientes condiciones de forma copulativa:

- (i) La subsanación se realiza de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
- (ii) La subsanación se produce de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
- (iii) La subsanación se efectúa sobre la conducta infractora.

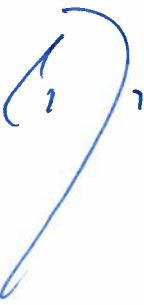

Criterio adoptado en las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM 14 de diciembre de 2018, entre otras.


<sup>68</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles (LMP), la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.





deben adoptar de manera coherente para evitar que se produzca un impacto, en atención al principio de prevención contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.

- 
- 
59. En esa línea, y tal como lo ha señalado el TFA en reiteradas oportunidades<sup>69</sup>, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente, en nuestro caso, los suelos impregnados de hidrocarburos
60. En ese sentido, las acciones realizadas por el administrado no subsanan la Conducta Infractora, debido a que la existencia de impactos negativos al ambiente, como los advertidos en la acción de supervisión, se debió a la falta de adopción de medidas de prevención, las cuales deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.
61. Es importante mencionar que la interpretación efectuada sobre el carácter insubsanable de la falta de adopción de medidas de prevención ha sido reiterada en anteriores pronunciamientos del TFA<sup>70</sup>, de acuerdo con el principio de predictibilidad o de confianza legítima regulado en el numeral 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>71</sup>, que obliga que las actuaciones de la autoridad administrativa sean congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.



<sup>69</sup> Conforme a lo señalado en la Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

<sup>70</sup> Conforme a lo señalado en la Resolución N° 026-2019-OEFA/TFA-SE del 17 de diciembre de 2019, Resolución N° 214-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de abril de 2019, Resolución N° 184-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de abril de 2019, Resolución N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

<sup>71</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

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

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



62. En función a lo señalado, corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo y, en consecuencia, confirmar la declaratoria de responsabilidad de Sapet por la Conducta infractora.

Sobre la medida correctiva

63. De acuerdo con lo establecido en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley del SINEFA<sup>72</sup>, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
64. En esta misma línea, en el literal f) del numeral 22.2 del mencionado precepto<sup>73</sup> se dispone 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.
65. 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. Su dictado también corresponde ante la posibilidad de una afectación al ambiente<sup>74</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.

72

**Ley del SINEFA.**

**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:
- El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
  - La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
  - 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.
  - 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.

73


**Ley del SINEFA.**

**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)

74

Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos como, por ejemplo, en la Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017. En este caso, 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.

- 
66. Partiendo de estas premisas, se analizará si correspondía la imposición de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución. De acuerdo a esta medida correctiva, Sapet debe acreditar la adopción de medidas de prevención operativas en las operaciones que realiza, a efectos de evitar (a futuro) fugas y/o goteos de hidrocarburo que afecten la calidad de las áreas que fueron observadas en la acción de supervisión.
67. A criterio de esta Sala, la referida obligación no se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora como tal, por lo que su dictado en la resolución apelada no cumpliría con su finalidad<sup>75</sup>.
68. Por lo expuesto, corresponde revocar este extremo de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, en aplicación del numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>76</sup>, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia.
69. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

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

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** – **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1304-2019-OEFA/DFAI del 27 de agosto de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3159-2018-OEFA/DFAI del 17 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Sapet

<sup>75</sup> En el mismo sentido, puede revisarse el considerando 172 de la Resolución N° 470-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de octubre de 2019.

<sup>76</sup> **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. (...)

Development Perú Inc. Sucursal Perú por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.** – **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 1304-2019-OEFA/DFAI del 27 de agosto de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3159-2018-OEFA/DFAI del 17 de diciembre de 2018, en el extremo que impuso a Sapet Development Perú Inc. Sucursal Perú la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos descritos en su parte considerativa.

**TERCERO.** - Notificar la presente resolución a Sapet Development Perú Inc. Sucursal Perú. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese



.....

**CARLA LORENA PÉGORARI RODRIGUEZ**

**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**

.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**  
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° 030-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 36 páginas.