



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

**RESOLUCIÓN N° 057-2020-OEFA/TFA-SE**

EXPEDIENTE N° : 1096-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1479-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1479-2018-OEFA/DFAI del 27 de setiembre del 2019, que declaró la responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y en el extremo de la segunda y tercera obligación ordenada en la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa.*

*De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 1479-2018-OEFA/DFAI del 27 de setiembre del 2019, en el extremo de la primera obligación ordenada en la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa.*

Lima, 18 de febrero de 2020

**I. ANTECEDENTES**

1. CNPC Perú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **CNPC**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote X**)<sup>2</sup>.
2. El 13 de noviembre de 2015, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial al Lote X (en adelante, **Supervisión Especial 2015**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 13 de noviembre de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión**)<sup>3</sup>, el Informe de Supervisión Directa N° 1558-2016-OEFA/DS-HID del 15 de abril de 2016 (en adelante, **Informe de**

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

<sup>2</sup> Según se detalla en el numeral 8 del Informe Técnico Acusatorio N° 1944-2016-OEFA/DS.

<sup>3</sup> El Acta de Supervisión se encuentra contenida en el Disco Compacto (CD) que obra en el folio 9.

**Supervisión**)<sup>4</sup>, y el Informe Técnico Acusatorio N° 1944-2016-OEFA/DS del 27 de julio de 2016 (en adelante, **Informe Acusatorio**)<sup>5</sup>.

3. Sobre esta base, mediante Resolución Subdirectoral N° 1925-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de junio de 2018<sup>6</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra CNPC (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° 1902-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 26 de octubre de 2018<sup>8</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción I**).
5. Posteriormente, tras la revisión de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción<sup>9</sup>, la SFEM expidió la Resolución Subdirectoral N° 676-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de junio de 2019<sup>10</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**)<sup>11</sup>.
6. Asimismo, mediante Resolución Subdirectoral N° 677-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de junio de 2019<sup>12</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral III**), la SFEM amplió en tres (3) meses el plazo de caducidad del PAS, precisando que este plazo vencería el 27 de setiembre de 2019. Para estos efectos, la SFEM motivó su decisión debido a que se había variado la imputación y la carga procesal con la que cuenta el OEFA.
7. Una vez analizado los descargos formulados por el administrado<sup>13</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1013-2019-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 4 de setiembre de 2019<sup>14</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción II**).

<sup>4</sup> El Informe de Supervisión se encuentra contenida en el CD que obra en el folio 9.

<sup>5</sup> Folios 1 al 8.

<sup>6</sup> Folios 10 al 12, notificada el **27 de setiembre de 2018** (folio 13).

<sup>7</sup> Folios 15 al 32, escritos y anexos presentados el 26 de octubre de 2018.

<sup>8</sup> Folios 34 al 44, notificado el 22 de noviembre de 2018 (folio 46).

<sup>9</sup> Folios 48 al 83, escrito y anexos presentados el 13 de diciembre de 2018.

<sup>10</sup> Folios 84 al 88, notificada el **26 de junio de 2019** (folio 93).

<sup>11</sup> Según se indica en la Resolución Subdirectoral II, la variación se efectuó a fin de precisar los puntos de muestreo relativos a la Conducta Infractora y detallar las medidas de prevención no adoptadas por el administrado.

<sup>12</sup> Folios 90 al 91, notificada el **26 de junio de 2019** (folio 94).

<sup>13</sup> Folios 95 al 171, escrito y anexos presentados el 24 de julio de 2019.

<sup>14</sup> Folios 172 al 191, notificado el 5 de setiembre de 2019 (folio 192).

8. En este contexto, tras la revisión de los descargos presentados contra el Informe Final de Instrucción II<sup>15</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1479-2019-OEFA/DFAI del 27 de setiembre de 2019<sup>16</sup> (en adelante, **Resolución Directoral**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC<sup>17</sup> por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
CNPC no adoptó medidas de prevención correspondientes para evitar la generación de impactos negativos al ambiente, producto del derrame de fluidos de producción (50% hidrocarburos y 50% agua), ocurrido el 11 de noviembre de 2015, en el tramo N° 95 del oleoducto de 4" Peña Negra 32, al	Artículo 74° y el artículo 75° de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611 (LGA) <sup>18</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>19</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

<sup>15</sup> Folios 194 al 230, escrito y anexos presentados el 19 de setiembre de 2019.

<sup>16</sup> Folios 231 al 254, notificada el 27 de setiembre de 2019 (folio 255).

<sup>17</sup> La declaración de la responsabilidad administrativa de CNPC se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

**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. (...)

<sup>18</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>19</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.

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
interior del Lote X, en las coordenadas UTM – WGS84: 9528106N; 0473925E (en adelante, <b>Conducta Infractora</b> ).		aprobado con dicha resolución <sup>20</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectorial II y la Resolución Directoral I.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

9. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I la DFAI impuso a CNPC las siguientes medidas correctivas:

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

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

20

**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: (...)

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

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

Rubro	Supuesto de hecho del tipo infractor		Base legal referencial	Gravedad de la infracción	Sanción monetaria
	Infracción	Subtipo infractor			
<b>2</b>	<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

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

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
<p>CNPC no adoptó medidas de prevención correspondientes para evitar la generación de impactos negativos al ambiente, producto del derrame de fluidos de producción (50% hidrocarburos y 50% agua), ocurrido el 11 de noviembre de 2015, en el tramo N° 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra 32, al interior del Lote X, en las coordenadas UTM - WGS84: 9528106N; 0473925E.</p>	<p><b>Primera obligación</b></p> <p>El administrado deberá acreditar que adopta y ejecuta las siguientes medidas de prevención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Inspecciones internas en el tramo N° 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra 32.</li> <li>(ii) Revestimiento interno en el tramo N° 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra 32.</li> <li>(iii) Limpieza interna mediante raspa tubos, uso de inhibidores de corrosión, uso de biocidas en el tramo N° 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra 32, entre otras.</li> </ul> <p>Lo anterior con la finalidad de identificar oportunamente los procesos de corrosión interna en la citada tubería y evitar la ocurrencia de nuevos derrames de fluidos, fugas o liqueos de producción que puedan generar daño potencial a la flora o fauna que habitan en el Lote X.</p>	<p>En un plazo no mayor a 65 días hábiles contados a partir del siguiente de la Resolución Directoral.</p>	<p>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, la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Procedimientos, instructivos y/o plan de trabajo que detalle las actividades de inspecciones internas en el tramo N° 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra 32; y programas de difusión de procedimientos internos en la oportunidad de la instalación citada.</li> <li>(ii) Lista de verificación o <i>check list</i> que evidencie el cumplimiento de las actividades señaladas en los documentos del ítem (i).</li> <li>(iii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades mencionadas en el ítem (i) y (ii).</li> </ul>
	<p><b>Segunda obligación</b></p> <p>El administrado deberá acreditar la remediación del área afectada producto del derrame de fluidos de producción en el tramo N° 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra 32, el cual deberá incluir los puntos 24,6, ESP-2 y 24,6, ESP-3, con la finalidad de mitigar la afectación al</p>		

	componente ambiental suelo.		acompañado de la cadena de custodia y registro de campo.  (ii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades de remediación.
	<p align="center"><b>Tercera obligación</b></p> <p>El administrado deberá acreditar el traslado y disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados productos de la limpieza de los suelos impregnados con hidrocarburo, con la finalidad de no afectar nuevos componentes ambientales y prevenir la afectación de otras áreas del Lote X, toda vez que el hidrocarburo por su característica de toxicidad al entrar en contacto con el suelo puede generar una afectación a las especies de flora y fauna propia del Lote X.</p>	<p>En un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral.</p>	<p>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, la siguiente información:</p> <p>(i) Certificados y/o documentos que acrediten el recojo, traslado y disposición final de los suelos impregnados con hidrocarburo.</p> <p>(ii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades de disposición final</p>

Fuente: Resolución Directoral.  
Elaboración: TFA.

10. El 24 de octubre de 2019, CNPC presentó un recurso de apelación<sup>21</sup> contra la Resolución Directoral, planteando una serie de argumentos que pueden ser agrupados en los siguientes términos:

Sobre la caducidad del PAS

- (i) La razón por la cual se amplió el plazo de caducidad reside en el estado en que se encontraba el PAS; sin embargo, tal condición no corresponde a la situación excepcional que exige la norma administrativa.
- (ii) La DFAI señala como justificación el estado del PAS y la carga procesal, para así tutelar los principios de tipicidad y debido procedimiento; no obstante, tales situaciones son de exclusiva responsabilidad del OEFA, es decir, el PAS se encontraba pendiente de la presentación de los descargos

<sup>21</sup> Folios 362 al 365.

debido a que la autoridad mantuvo inactivo el PAS, afectando el tiempo procesal.

- (iii) En este caso, después de 8 meses de haber presentado nuestros descargos, se nos remitió recién las resoluciones de variación de imputación de cargos y ampliación del plazo de caducidad.
- (iv) De esta manera, la resolución de ampliación del plazo de caducidad adolece de un vicio de nulidad pues no se ha justificado en una condición excepcional, por lo que corresponde se declare la caducidad del PAS.

#### Sobre la declaratoria de responsabilidad

- (v) La DFAI ha ignorado todas las actividades de mantenimiento preventivo que se realiza al oleoducto de PN32, en donde se encuentra el tramo objeto del PAS. Para estos efectos, se ha presentado las mismas actividades de mantenimiento preventivo efectuadas al tramo 85 del oleoducto PN32, dado que se trata de una sola instalación que comprende 1 924 metros de longitud y que abarca el tramo 95 objeto de la Conducta Infractora materia de análisis.
- (vi) En el PAS se ha presentado una serie de medios probatorios que acreditan las actividades de mantenimiento preventivo realizadas en todas las instalaciones del Lote X, y específicamente para las tuberías denominadas oleoductos. Así pues, de conformidad con el principio de presunción de veracidad, lo informado por CNPC fueron acciones realizadas y que corresponde a la verdad de las acciones que llevamos a cabo con relación al evento ocurrido en el tramo 95 del Oleoducto de PN 32.
- (vii) Por otro lado, respecto a lo señalado en el Informe Acusatorio y el Informe de Supervisión sobre el compromiso previsto en nuestro instrumento de gestión ambiental para brindar un adecuado mantenimiento a las instalaciones del Lote X con la finalidad de prevenir derrames, tal obligación corresponde a un plan maestro de mantenimiento y no a un plan específico para cada instalación. Así pues, cada tipo de instalación tiene un plan de mantenimiento preventivo específico y detallado, el cual se presenta cada año al OSINERGMIN.
- (viii) En el presente caso, la falla ocurrida en el tramo 95 del oleoducto fue ocasionada por un proceso de corrosión interna, siendo que para tales casos se cuenta con cuatro (4) políticas de corrosión, en atención a lo dispuesto en el artículo 57° del Anexo 1 del Decreto Supremo N° 081-2007-EM. Sin embargo, a pesar de estas políticas, no se puede garantizar la ausencia total de fallas por corrosión; criterio que ha sido adoptado por el OSINERGMIN.
- (ix) En un caso anterior ocurrido en el tramo 85 el Oleoducto PN 32 (Resolución Directoral N° 2672-2018-OEFA/DFAI), la DFAI archivó la conducta referida a no adoptar medidas de prevención pues se acreditó que sí se realizó tales

medidas. En tal sentido, corresponde también que se archive la presente causa pues tales medidas de prevención también se aplican al tramo 95 objeto de la imputación, ya que este tramo forma parte del Oleoducto PN 32.

- (x) Se ha acreditado la subsanación voluntaria de la conducta. Así pues, no puede denegarse la posibilidad de aplicar dicha eximente bajo el argumento que el TFA ha establecido que es una conducta insubsanable, toda vez que tal pronunciamiento no está sustentada en norma legal alguna y ni siquiera es de observancia obligatoria. De aceptar la posición del TFA, se estaría vulnerado el artículo 245° de norma administrativa, el cual dispone que no se puede imponer condiciones menos favorables para los administrados que las establecidas en dicha norma.
- (xi) Así pues, se han presentado una serie de medios probatorios que acreditan que la remediación, rehabilitación y restauración de los suelos afectados fue correcta.
- (xii) Se ha actuado en cumplimiento de un deber legal, pues la falla presentada en el tramo 95 fue ocasionada por un proceso de corrosión interna, sobre el cual se adoptaron las medidas de prevención exigidas legalmente, tal como está previsto en el artículo 57° del Anexo 1 del Decreto Supremo N° 081-2007-EM.

Sobre la vulneración al deber de motivación y el principio del debido procedimiento

- (xiii) En la imputación no se observa un razonamiento lógico y jurídico que determine de manera clara y sin dudas que el derrame ocurrido se originó por no adoptar medidas de prevención para evitar impactos ambientales, por lo que se habría vulnerado el deber de motivación y el principio del debido procedimiento.
- (xiv) Así pues, el OEFA sustenta su imputación en la presentación de registros fotográficos que evidencian el derrame, pero estos registros no demuestran que la fuga fue por no adoptar medidas de prevención.

Sobre la vulneración del principio de legalidad y tipicidad

- (xv) El OEFA sustenta su posición bajo una línea de pensamiento de cero fallas o derrames, pese a que esta situación no está establecida en la normativa supuestamente vulnerada.
- (xvi) El artículo 3° del RPAAH no indica ni hace referencia alguna a que las medidas de prevención deben ser aquellas que evitan los impactos negativos ambientales, por lo que se estaría efectuando una imputación en base a interpretaciones extensivas y suposiciones que no están señaladas en la norma sustantiva.



(xvii) La DFAI toma únicamente en consideración el supuesto incumplimiento de prevenir; sin embargo, el artículo 3° del RPAAH establece las actividades de minimizar, rehabilitar, remediar y compensar, las cuales sí fueron realizadas por CNPC.

(xviii) La DFAI establece las medidas de prevención que debimos adoptar, sin tomar en consideración que tales medidas se encuentran descritas en el Manual de Operación y Mantenimiento de Ductos.

(xix) De esta manera, el tipo infractor alegado carece de contenido y ha sido interpretado de forma extensiva y arbitraria, ya que la DFAI no realiza un análisis detallado y técnico que permita identificar de manera certera que las causas de la fuga se deben a la falta de adopción de medidas de prevención.

#### Sobre la medida correctiva

(xx) Las obligaciones comprendidas en la medida correctiva no se encuentran orientadas a revertir o remediar los efectos nocivos de la Conducta Infractora, toda vez que tiene por finalidad dar cumplimiento a la normativa ambiental vigente y que, de acuerdo al TFA, la conducta sobre la no adopción de medidas preventivas no puede ser objeto de subsanación ni tampoco de corrección.

## II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente<sup>22</sup>, se creó el OEFA.

12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley de SINEFA**)<sup>23</sup>, el OEFA es

<sup>22</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>23</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: (...)

un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

13. Asimismo, 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>24</sup>.
14. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>25</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>26</sup> al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>27</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.
15. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>28</sup> y los artículos 19° y 20° del

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>24</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.

<sup>25</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>26</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>27</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>28</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

Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>29</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.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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>30</sup>.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>31</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.
18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y

---

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>29</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.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>30</sup> Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC.

<sup>31</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.

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.

19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>32</sup>.
20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>33</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 a que dicho ambiente se preserve<sup>34</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>35</sup>.
21. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de

<sup>32</sup> Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>33</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.

<sup>34</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>35</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.

precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>36</sup>.

23. 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

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 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>37</sup>, por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN PREVIA

25. De forma preliminar al análisis de fondo del presente caso, esta Sala considera necesario dilucidar los aspectos procedimentales cuestionados por CNPC en su recurso de apelación, toda vez que su esclarecimiento incide directamente en la preservación del PAS.
26. Así, en el recurso de apelación el administrado alega que la ampliación del plazo de caducidad no resulta justificado ni excepcional, pues el “estado en el que se encontraba el PAS” es de exclusiva responsabilidad de la DFAI.
27. En ese sentido, CNPC indicó que el PAS habría caducado administrativamente el 27 de junio de 2019, en la medida que la decisión de ampliar el plazo de caducidad no estuvo debidamente motivada conforme a lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG. Para ello, el administrado precisó que no ha tenido ninguna participación ni injerencia para dilatar el plazo procesal establecido en la normativa vigente, siendo única y exclusivamente responsabilidad del OEFA la demora en el presente PAS.
28. Una vez delimitado el escenario objeto de análisis, corresponde verificar si la ampliación del plazo de caducidad estuvo debidamente motivada y, con ello,

<sup>36</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

<sup>37</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: (...)

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.

establecer si ha operado la caducidad administrativa en la tramitación del PAS.

29. Para estos efectos, es preciso traer a colación al artículo 259° del TUO de la LPAG, en el cual se dispone lo siguiente:

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

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. (...)
30. Como se advierte, la ampliación del plazo de caducidad aparece como una facultad excepcional de la Administración, cuyo ejercicio requiere de un debido sustento, en tanto incide directamente sobre el derecho de los administrados a conseguir la resolución del procedimiento seguido en su contra sin retrasos.
31. En efecto, la caducidad administrativa se encuentra estrechamente ligada al derecho de los administrados a ser juzgados "sin dilaciones indebidas", constituyéndose como una manifestación implícita del derecho al debido proceso o procedimiento, que exige que el administrado sea juzgado dentro de un plazo razonable<sup>38</sup>.
32. De lo expuesto, la caducidad administrativa del PAS constituiría una solución generada por el legislador para afrontar los casos en los que los procedimientos iniciados por los órganos competentes quedan paralizados, afectando los derechos de los administrados involucrados<sup>39</sup>.
33. Asimismo, sobre los efectos del mecanismo materia de análisis, la doctrina nacional ha manifestado lo siguiente<sup>40</sup>:

En tal sentido, una vez transcurrido el plazo establecido por la norma y, al no haber existido una actuación determinada por parte del sujeto llamado a realizarla, operará la caducidad y se perderá la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a

<sup>38</sup> Según ha manifestado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 549-2004-HC/TC (fundamento jurídico 3):

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

<sup>39</sup> Cfr. MINJUS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. 2da edición, aprobada con la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ del 7 de junio de 2017, p. 54.

<sup>40</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 526-527.

una posición jurídica determinada. Ergo, **la declaración de esta caducidad solo tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica, puesto que basta el cumplimiento de las condiciones para que se configure la caducidad.** (Énfasis agregado)

34. Considerando lo señalado, el TFA ha manifestado que la caducidad administrativa se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando la existencia de dilaciones innecesarias en los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora<sup>41</sup>.
35. En atención al marco normativo esgrimido, corresponde verificar si la ampliación del plazo de caducidad administrativa efectuada por la DFAI fue debidamente sustentada y así determinar si se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG.
36. En el caso en concreto, el administrado alega que la Resolución Subdirectoral III adolece de un vicio de nulidad como consecuencia de su emisión sin una debida motivación; razón por la cual, el PAS se encuentra caduco, debiendo procederse con su archivo.
37. De la revisión de la Resolución Subdirectoral III, se evidencia que el sustento empleado por la SFEM –como autoridad competente– para ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS buscó salvaguardar el derecho de defensa del administrado, principalmente, debido a que mediante la Resolución Subdirectoral II se varió la imputación cargos y, por ello, se requería de más tiempo para que el administrado presente sus descargos frente a esta variación. Al respecto, se procede a citar los considerandos pertinentes de la Resolución Subdirectoral III:
  4. Cabe señalar que el presente PAS tiene por plazo de caducidad el 27 de junio de 2019; no obstante, mediante la (...) Resolución Subdirectoral de Variación, la SFEM dispuso la variación de la resolución Subdirectoral de inicio (precisión de la conducta y medidas de prevención adoptadas), correspondiente la nueva emisión de un nuevo informe de instrucción (...)
  6. Por lo que, en aras de tutelar (...) el derecho de defensa del administrado (...) se le otorgó un plazo de veinte (20) días hábiles adicionales computados desde su fecha de notificación (...)
  8. En este contexto, no habiéndose vencido el plazo para que el administrado formule sus descargos a la Resolución Subdirectoral de Variación y a efectos de que no se verá vulnerado su derecho de defensa (...), y que en atención a la Resolución Subdirectoral de Variación se emitirá un nuevo informe final de instrucción, corresponde ampliar el plazo de caducidad del presente PAS; por un periodo máximo de tres (3) meses, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG.

<sup>41</sup> Ver Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de enero de 2019 y Resolución N° 401-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de agosto de 2019.

38. Como se observa, el motivo principal por el cual la SFEM amplió el plazo de caducidad se debió a la variación de la imputación de cargos, ya que producto de esta variación era necesario que se otorgue al administrado un plazo de veinte (20) días hábiles para ejercer su derecho de defensa.
39. En efecto, conforme con lo dispuesto en los artículos 6° y 7° del Reglamento del Procedimiento Administrativo del OEFA, aprobado con la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>42</sup>, puede ampliarse o variar las imputaciones en cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, siempre que se otorgue al administrado un plazo para presentar sus descargos de 20 días hábiles.
40. De esta manera, la variación de la imputación de cargos se enmarcó en los mencionados dispositivos legales, los cuales exigen que se otorgue un plazo de veinte (20) días hábiles para la presentación de los descargos del administrado. Así pues, es esta situación la que determinó que la SFEM amplíe el plazo de caducidad de forma excepcional y previamente a su vencimiento, con el único fin que el administrado pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa.
41. Sobre esto último, mediante la Resolución Subdirectoral II se varió la imputación de cargos para establecer dentro de los alcances de la Conducta Infractora las medidas de prevención que no habría adoptado CNPC, variándose la situación jurídica primigenia del administrado. De esta manera, a criterio de esta Sala lo efectuado por la SFEM sí constituye una variación de la imputación, que exigía se otorgue al administrado un plazo adicional para que pueda ejercer su derecho de defensa frente a la nueva posición jurídica en la que se encontraba.
42. Esta es la razón, entonces, que determinó que la SFEM ejerza la prerrogativa excepcional que le permite ampliar el plazo de caducidad del PAS antes de su vencimiento, ya que se requería que el administrado presente sus nuevos descargos y que estos sean evaluados, de tal manera que se cumpla con el debido proceso, específicamente con lo prescrito en el inciso 3 del numeral 254.1 del artículo 254° del TUO de la LPAG<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> **Reglamento del Procedimiento Administrativo del OEFA, aprobado con la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**, publicada en *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

**Artículo 6°.** - Presentación de descargos

6.1 El administrado puede presentar sus descargos dentro de un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles, contado desde el día siguiente de notificada la imputación de cargos (...).

**Artículo 7°.** - Variación de la imputación de cargos

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

<sup>43</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 254°.** - Caracteres del procedimiento sancionador

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

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



43. Ahora bien, en su recurso de apelación CNPC alega que la ampliación del plazo de caducidad administrativa del PAS no posee una debida motivación, en la medida que solo se sustenta en la inactividad propia de la Administración Pública, lo cual no tendría el carácter excepcional fijado por el numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, adoleciendo así de un requisito de validez del acto administrativo que determina su nulidad.
44. Sin embargo, según se ha expuesto en los considerandos precedentes, la decisión de ampliar el plazo de caducidad del PAS se encuentra debidamente motivada, ya que esta decisión se sustentó en la variación de la imputación de cargo, calificando de esta manera como una excepción razonable al plazo regular del PAS sujeto a caducidad administrativa; en consecuencia, este Colegiado rechaza el argumento del administrado.
45. De otro lado, el administrado agregó que el estado en que se encontró el PAS antes de la ampliación de plazo es de responsabilidad exclusiva del OEFA, en la medida que no existe una actuación adicional imputable a CNPC que sustente fehacientemente la ampliación del plazo correspondiente.
46. Al respecto, resulta apropiado indicar que la ampliación de plazo no obedeció a una actuación pendiente por parte de CNPC, sino a la variación de la imputación de cargos, lo cual conllevó a la dación de un nuevo plazo para la formulación de descargos, en aras de permitir el ejercicio del derecho de defensa y el cumplimiento del debido procedimiento sancionador.
47. En consecuencia, este Colegiado advierte que la ampliación del plazo de caducidad administrativa resuelto en el PAS se encuentra debidamente motivado, cumpliendo su carácter excepcional; en consecuencia, corresponde desestimar los fundamentos expuestos por el administrado.

## **VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS**

48. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a las siguientes:
- (i) Determinar si en el PAS se ha vulnerado el principio de tipicidad y legalidad.
  - (ii) Determinar si en la Resolución Directoral se vulnera el deber de motivación y los principios del debido procedimiento y presunción de licitud.
  - (iii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa e imponer la medida correctiva a CNPC por no adoptar las medidas de prevención correspondientes para evitar los impactos negativos detectados en el tramo 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra 32, al interior del Lote X (Conducta Infractora).

## VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VI.1 Determinar si en el PAS se ha vulnerado el principio de tipicidad y legalidad

49. En su recurso de apelación, CNPC indica que se han vulnerado los principios de tipicidad y legalidad, toda vez que no se realiza una adecuada interpretación y subsunción de los hechos en el artículo 3° del RPAAH.

#### Sobre los principios de legalidad y tipicidad

50. Al respecto, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>44</sup>, por el principio de legalidad las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
51. Sobre este principio, nuestro Tribunal Constitucional<sup>45</sup> ha precisado que una de sus manifestaciones que se imponen al legislador administrativo o penal es el subprincipio de tipicidad.
52. Así pues, el principio de tipicidad en materia administrativa se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>46</sup>, en el cual se establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas, de forma expresa, en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>47</sup>.

<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:

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

<sup>45</sup> Según fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2192-2004-AA.

<sup>46</sup> TUO de la LPAG.

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

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

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

<sup>47</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar

53. Interpretando este principio, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>48</sup> que el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) un primer nivel, donde se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo; y, (ii) un segundo nivel, referido a la fase de la aplicación de la norma, donde se exige que el hecho concreto imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma y si tal correspondencia no existe, se produce la falta de tipificación de los hechos<sup>49</sup>.
54. Con relación al primer nivel, la exigencia de precisión suficiente<sup>50</sup> tiene como finalidad que, en un caso en concreto, al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>51</sup>. En lo concerniente al segundo nivel previsto para el examen de tipificación, este exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
55. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto de los hechos imputados a CNPC como infracción administrativa. Siendo necesario para tales efectos conocer los alcances de las normas sustantiva y tipificadora imputadas,

---

infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. y SANZ, I. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Arazandi. España, 2010. p. 132.

<sup>48</sup> Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

<sup>49</sup> En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

<sup>50</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: "Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: (i) la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; (ii) la exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; (iii) la interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

<sup>51</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

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

ya que ello nos permitirá establecer si ha existido una interpretación que escapa de sus alcances.

56. Sobre esto último, el TFA ha señalado en reiterados pronunciamientos<sup>52</sup> cuál es la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora. Mientras la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, la segunda califica dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
57. En el presente caso, se imputó y determinó la responsabilidad de CNPC en base al incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y en el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, se precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el Inciso (i) del literal c) del artículo 4° de la RCD 035-2015, así como el numeral 2.3 del Cuadro de tipificación aprobado con dicha resolución (norma tipificadora).

#### Sobre la norma sustantiva

58. Dentro de los principios que consagra nuestro ordenamiento jurídico en materia ambiental se encuentra el principio de prevención recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA<sup>53</sup>. De acuerdo a esta norma de optimización, 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, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, el impacto ya pudiera haberse generado<sup>54</sup>.
59. La mención a este principio resulta relevante en la medida que guarda concordancia con lo dispuesto en los artículos 74° y 75° de la LGA<sup>55</sup>, en donde se

<sup>52</sup> Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°s 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, entre otros.

<sup>53</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.

<sup>54</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

<sup>55</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".

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.

60. Sobre esta base, en el artículo 3° del RPAAH se establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, conforme a los siguientes términos:

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

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

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



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

61. De esta manera, a partir de las disposiciones antes citadas se advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos impactos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.

**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.

- 
62. En esta línea, el TFA<sup>56</sup> ha establecido en anteriores oportunidades que los titulares de operaciones de hidrocarburos deben ejecutar medidas de prevención de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto, las cuales tienen que ser idóneas para este fin.
63. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala concluye que la norma sustantiva, es decir, el artículo 3° del RPAAH, no establece qué medidas preventivas deben cumplir los administrados del sector hidrocarburos para evitar que sus actividades produzcan impactos negativos. Siendo que tal situación no implica en lo absoluto una vulneración de los principios de tipicidad y legalidad, toda vez que la norma en cuestión prevé una obligación de adoptar medidas preventivas, cuya idoneidad corresponde ser evaluada caso por caso, analizando las particularidades que pueda tener cada actividad.
64. En efecto, las medidas de prevención a ser implementadas deben ser idóneas para los riesgos presentados en las actividades del administrado, contando este último con mejores elementos para definir las mismas, ya que es quien ejecuta la actividad. Esto no evita que, frente a la verificación de un impacto ambiental que evidencie la falta de medidas o idoneidad de estas, la autoridad ambiental establezca que no se han adoptado medidas preventivas idóneas; situación que deberá ser analizada tomando en cuenta las particularidades de cada caso.
- 
65. Contrariamente a lo afirmado por el administrado —que el artículo 3° del RPAAH no indica las medidas de prevención que deben ser cumplidas, por lo que se estaría efectuando una imputación en base a interpretaciones extensivas y suposiciones que no están señaladas en la norma sustantiva—, este Colegiado considera que dicha norma sí establece una obligación claramente definida: adoptar medidas preventivas para evitar impactos ambientales, cuyo incumplimiento evidentemente debe ser analizado de acuerdo al caso concreto. Por tanto, no se advierte interpretación extensiva alguna.
66. Según se ha expuesto, de acuerdo al artículo 3° del RPAAH, las actividades de prevención deben ser idóneas para evitar la ocurrencia de impactos negativos al ambiente, por lo que la verificación de este tipo de impactos, como el que genera un derrame de hidrocarburos, evidencia la no adopción de medidas de prevención idóneas. A esto hay que añadir que, conforme al artículo 74° de la LGA<sup>57</sup> (citada

---

<sup>56</sup> Criterio adoptado en el considerando 32 de la Resolución N° 279-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de junio de 2019. En similar sentido, véase las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.



<sup>57</sup> **LGA**  
**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.

también como norma sustantiva en la imputación), todo titular de operaciones es responsable de los impactos negativos que genera sobre el ambiente, incluyendo los riesgos y daños ambientales que se ocasionen por su acción u omisión.

67. De esta manera, de acuerdo a la línea trazada por el TFA<sup>58</sup>, una vez verificado un impacto ambiental, corresponde al administrado acreditar la adopción de medidas preventivas y que estas no fueron idóneas para 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.
68. Sobre esto último, debe indicarse 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>59</sup> y el artículo 18° de la Ley SINEFA<sup>60</sup>. Así pues, 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.
69. Así, de lo mencionado hasta este punto se puede concluir que carece de asidero legal lo afirmado por CNPC, respecto a que el OEFA sustenta su posición bajo una línea de pensamiento de cero fallas o derrames, pese a que esta situación no está establecida en la normativa supuestamente vulnerada.
70. En ese sentido, de la interpretación del artículo 3° del RPAAH y las reglas que guían a nuestro ordenamiento jurídico en materia ambiental se puede concluir: que los titulares de las actividades de hidrocarburos deben adoptar medidas de prevención idóneas para evitar impactos al ambiente; no obstante, en caso verificarse un impacto, como el producido por un derrame de hidrocarburos, corresponderá analizar la idoneidad de las medidas adoptadas por los administrados bajo el tamiz de la responsabilidad objetiva.
71. Adicionalmente, el administrado indica que existe una interpretación incompleta del artículo 3° del RPAAH, pues la DFAI establece las medidas de prevención sin tomar en consideración que tales medidas se encuentran descritas en el Manual de Operación y Mantenimiento de Ductos.

<sup>58</sup> Criterio adoptado en el considerando 80 de la Resolución N° 274-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de mayo de 2019.

<sup>59</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>60</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.

72. Al respecto, independientemente del análisis de fondo que se realice sobre la idoneidad de las medidas que contiene el referido manual, el cual se elabora y presenta al OSINERGMIN de forma previa a la operación de un ducto<sup>61</sup>, esta Sala considera necesario reiterar que el PAS se encuentra relacionado al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, con lo cual el administrado se encontraba obligado a acreditar las medidas de prevención que eviten, por ejemplo, el derrame de fluidos con hidrocarburos.
73. Así, en un caso similar en donde un administrado alegó que el análisis sobre las medidas de prevención debe circunscribirse a los manuales que se presentan ante el OSINERGMIN, toda vez que, el artículo 3° del RPAAH es una norma general que no establece obligaciones específicas, el TFA<sup>62</sup> manifestó que dichas medidas deben ser evaluadas en el marco del citado artículo 3°, sin que ello constituya una interpretación analógica o extensiva contraria al principio de tipicidad. Y esto es así, ya que para establecer si se ha cumplido con adoptar medidas de prevención idóneas se toma en cuenta las particularidades del caso, es decir, cómo se realiza la actividad de hidrocarburos y los riesgos que puede generar, los cuales evidentemente varían en el tiempo.
74. Por tanto, a criterio de esta Sala, la DFAI no ha efectuado una interpretación incompleta, extensiva o analógica del artículo 3° del RPAAH.

#### Sobre la norma tipificadora

75. Prosiguiendo con nuestro análisis en torno a la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad, corresponde analizar los cuestionamientos planteados por el administrado que estarían vinculados, directa e indirectamente, a la norma tipificadora.
76. En el presente caso, se imputó que la conducta del administrado configuraría la infracción administrativa prevista en el inciso (i) del literal c) del artículo 4° de la RCD 035-2015, así como el numeral 2.3 del Cuadro de tipificación aprobado con dicha resolución<sup>63</sup>. Así, en dichos dispositivos se regula la siguiente infracción

<sup>61</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 62° de las Normas de Seguridad para el transporte de hidrocarburos por ductos, aprobado con Decreto Supremo N° 081-2007-EM, antes de iniciar la operación del Ducto, el Operador debe entregar al OSINERGMIN el Manual de Operación y Mantenimiento,

<sup>62</sup> Ver considerandos 82, 83 y 84 de la Resolución N° 274-2019-OEFA-TFA-SMEPIM del 31 de mayo de 2019.

<sup>63</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: (...)

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

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



administrativa: "no adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo".

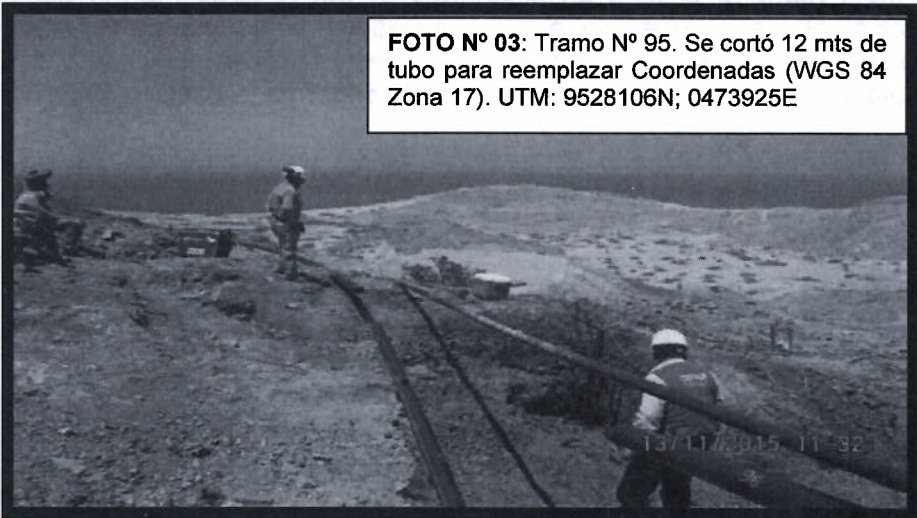
77. Siendo esto así, esta Sala considera que, si bien el artículo 3° del RPAAH establece, también, la obligación de realizar actividades de minimizar, rehabilitar, remediar y compensar impactos, en el presente caso se imputa de forma concreta el incumplimiento de la obligación de adoptar medidas de prevención.
78. Independientemente del análisis sobre las actividades de remediación del impacto ocasionado, que estaría vinculado a la pertinencia de la medida correctiva, en el presente caso el espectro de la infracción administrativa está referido únicamente a la falta de adopción de medidas preventivas.
79. De esta manera, si bien en el artículo 3° del RPAAH (norma sustantiva) se precisan obligaciones adicionales a la obligación de adoptar medidas preventivas, el análisis del caso está circunscrito solo a estas últimas, tal y como se encuentra regulado en la norma tipificadora imputada de forma específica a CNPC.
80. Por tanto, este Colegiado tampoco evidencia vulneración de los principios de legalidad y tipicidad en este punto.
81. De otro lado, CNPC señala que el tipo infractor alegado carece de contenido, ya que la DFAI no realiza un análisis detallado y técnico que permita identificar de manera certera que las causas de la fuga se deben a la falta de adopción de medidas de prevención.
82. Sobre el particular, del análisis preliminar del caso, se advierte que sí existe relación entre los hechos evidenciados en la acción de supervisión y el tipo infractor imputado: no adoptar medidas de prevención que eviten la generación de impactos negativos al ambiente.
83. En efecto, en el presente caso la DS detectó que, debido a una rotura en el tramo 95 del oleoducto de 4" Peña Negra 32, a causa de un proceso de corrosión interna, se produjo un derrame de fluidos de producción de aproximadamente 2.04 barriles, tal y como se acredita con las siguientes fotografías:

Rubro	Supuesto de hecho del tipo infractor		Base legal referencial	Gravedad de la infracción	Sanción monetaria
	Infracción	Subtipo infractor			
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES				
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	Grave	De 20 a 2000 UIT

Handwritten blue scribbles on the left margin.



**FOTO N° 02:** Abertura de aproximadamente 5 mm de diámetro ubicado en el tramo N° 95 del oleoducto de 4" Peña Negra 32. Coordenadas (WGS 84 Zona 17). UTM: 9528106N;0473925E



**FOTO N° 03:** Tramo N° 95. Se cortó 12 mts de tubo para reemplazar Coordenadas (WGS 84 Zona 17). UTM: 9528106N; 0473925E



**FOTO N° 04:** Parte de la quebrada impactada. Coordenadas (WGS 84 Zona 17) UTM: 9528117N; 0472928E

Handwritten blue scribbles on the left margin.

Handwritten blue scribbles on the left margin.

**Fuente:** Informe Acusatorio.

84. Así, tal como se detalla en el Informe Acusatorio, frente a esta situación el equipo del OEFA procedió a la toma de tres (03) muestras de suelo, cuyo análisis evidenció la presencia de concentraciones de hidrocarburos que superaban los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo establecidos en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM<sup>64</sup>.

**Resultados del monitoreo de Calidad de Suelos**

Parámetro	Unidad	Puntos de Muestreo			ECA <sup>(2)</sup> Suelo
		24,6, EPS-1	24,6EPS-2	24,6,EPS-3	
Arsénico total	mg/kg MS	10,8	1,6	3,7	140
Bario total	mg/kg MS	14,8	43,3	93,1	2 000
Cadmio Total	mg/kg MS	0,0359	0,1501	0,4551	22
Mercurio Total	mg/kg MS	0,12	0,03	0,25	24
Plomo total	mg/kg MS	8,990	3,747	7,119	1 200
Cromo Hexavalente	mg/kg MS	< 0,1	< 0,1	< 0,1	1,4
<b>Fraciones de Hidrocarburos</b>					
F1 (C5-C10)	mg/kg MS	<3,0	<3,0	<3,0	500
F2 (C10-C28)	mg/kg MS	15718	52134	23297	5 000
F3 (C28-C40)	mg/kg MS	7853	26065	11795	6 000

Fuente: Informe de Ensayo con Valor Oficial N° SAA-15/03211<sup>65</sup>

(2) D.S. N° 002-2013-MINAM. Estándar de Calidad Ambiental para Suelo Comercial / Industrial / Extractivo.

■ No cumple el estándar establecido en el D.S. N° 002-2013-MINAM.

85. Como se observa, en el presente caso ha quedado acreditado que, debido a la rotura en el tramo 95 del oleoducto de 4" Peña Negra 32, se ocasionó un derrame de fluidos que contenían hidrocarburos que superaban los parámetros ambientales previstos. De esta manera, la presencia de hidrocarburos generó que se contamine el suelo<sup>66</sup> del entorno, ocasionándose daños potenciales a la flora y fauna.


<sup>64</sup> Ver página 11 del Informe Acusatorio (folio 6).

<sup>65</sup> Este informe de ensayo fue elaborado por el laboratorio AGQ, el cual se encuentra acreditado por el IAS (International Accreditation Service, INC), que, al igual que el INACAL, es un organismo de acreditación firmante del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo con el International Laboratory Accreditation (ILAC).

<sup>66</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. (...)

<http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM001700.pdf> Consulta realizada el 22 de noviembre de 2019.

- 
86. Sobre el componente flora, los hidrocarburos alteran las propiedades físicas y químicas del suelo y las plantas<sup>67</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>68</sup>. Respecto a la fauna, los hidrocarburos pueden causar el envenenamiento de los animales de este entorno<sup>69</sup>.
87. En ese sentido, la conducta infractora sí se subsume en el tipo infractor descrito en la norma tipificadora imputada, pues la situación observada en la Supervisión Especial 2015 permite asumir que fue la falta de medidas preventivas idóneas lo que impidió evitar el referido impacto, siendo que tal situación no ha sido desvirtuada por el administrado, tal y como se analizará en las siguientes cuestiones controvertidas.
88. Sobre esto último, es necesario reiterar que, una vez verificado un impacto ambiental, como el producido por un derrame de hidrocarburos, corresponde al administrado acreditar que adoptó medidas preventivas idóneas para impedir tal impacto, bajo el tamiz de la responsabilidad objetiva que existe en materia ambiental.

---

<sup>67</sup> 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=oSXfdF19zr4C&pg=PA11&dq=SUELOS+AFECTADOS+CON+HIDROCARBUROS&hl=es&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMI\\_u7wxdLgxlVklKSCh0T\\_g9b#v=onepage&q=SUELOS%20AFECTADOS%20CON%20HIDROCARBUROS&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=oSXfdF19zr4C&pg=PA11&dq=SUELOS+AFECTADOS+CON+HIDROCARBUROS&hl=es&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMI_u7wxdLgxlVklKSCh0T_g9b#v=onepage&q=SUELOS%20AFECTADOS%20CON%20HIDROCARBUROS&f=false) Consulta realizada el 22 de noviembre de 2019.

<sup>68</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>69</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 (...)**

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.

89. Por tanto, en el presente caso sí ha existido una adecuada construcción de los hechos con el tipo infractor imputado, por lo que corresponde rechazar todos los argumentos vertidos por el administrado en este extremo.

**VI.2 Determinar si en la Resolución Directoral se vulnera el deber de motivación y los principios del debido procedimiento y presunción de licitud**

90. En su recurso de apelación, CNPC señala que no se observa un razonamiento lógico y jurídico que determine de manera clara y sin dudas que el derrame ocurrido se originó por no adoptar medidas de prevención para evitar impactos ambientales, por lo que se habría vulnerado el deber de motivación y el principio del debido procedimiento.

Sobre el deber de motivación y los principios de debido procedimiento y presunción de licitud

91. Al respecto, el principio del debido procedimiento, consagrado en el numeral 2 del artículo 248° del TULO de la LPAG<sup>70</sup>, exige a la autoridad administrativa sujetarse al procedimiento establecido y respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, entre ellas, la exigencia de la debida motivación.
92. Esto es así, pues, conforme al numeral 4 del artículo 3° del TULO de la LPAG<sup>71</sup>, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo, el cual debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
93. De forma más detallada, en el artículo 6° del citado cuerpo normativo<sup>72</sup> se dispone que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

<sup>70</sup> **TULO de la LPAG**  
**Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)


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

<sup>71</sup> **TULO de la LPAG.**  
**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**  
Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

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

<sup>72</sup> **TULO de la LPAG.**  
**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

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

- 
94. Así pues, la necesidad de motivar una decisión administrativa en materia sancionatoria encuentra sentido en la medida que corresponde a la administración romper la presunción de licitud que existe sobre la actuación de los administrados. En efecto, conforme con el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>73</sup>, el principio de presunción de licitud o veracidad exige que se presuma que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario.
95. No obstante, dicho principio debe ser concordado con el artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>74</sup>, en donde se dispone que la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva; de ahí que, de existir medios probatorios suficientes que evidencien la comisión de una conducta infractora, el administrado podrá exonerarse de responsabilidad si acredita que se ha configurado una eximente de responsabilidad, como un caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
96. Sobre esta base, el TFA<sup>75</sup> ha establecido en anteriores oportunidades que la interpretación sistemática del deber de motivación y el principio de presunción de licitud en materia administrativa sancionatoria implica que la autoridad administrativa acredite únicamente el supuesto de hecho objeto de infracción; es decir, motive la existencia de la presunta infracción que ha sido imputada en contra del administrado a fin de atribuirle responsabilidad administrativa, de ser el caso.
97. En esta línea, se considera pertinente dilucidar si, en observancia a los principios de presunción de licitud o veracidad y debido procedimiento, la declaratoria de responsabilidad en contra de CNPC se encuentra debidamente acreditada.

#### Sobre la motivación de la declaratoria de responsabilidad



98. Como se mencionó, para el administrado no existe un razonamiento lógico y jurídico que determine que el derrame evidenciado en la acción de supervisión se originó por no adoptar medidas de prevención, cuestionando que la decisión de la DFAI se sustenta en registros fotográficos que no demuestran que la fuga se debió a la falta de adopción de dichas medidas.
99. Partiendo de estos cuestionamientos, tenemos que en la Resolución Directoral la DFAI acredita que el derrame en cuestión se debió a la falta de adopción de medidas preventivas, en atención a los siguientes argumentos:


---

<sup>73</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>74</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>75</sup> Criterio adoptado en el considerando 35 de la Resolución N° 331-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de julio de 2019.

- 
- 
39. Durante la Supervisión Especial 2015, la DS detectó suelo impactado con hidrocarburo producto de una rotura en el tramo 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra, la cual se habría producido a causa de un proceso de corrosión interna, que ocasionó un orificio de 5 mm de diámetro en el mencionado tramo del oleoducto, produciéndose derrame de fluidos de producción de aproximadamente 2.04 barriles que afectó una extensión de 142.5 m<sup>2</sup> de suelo.
40. Siendo que de conformidad con el Informe de Supervisión e ITA, la DS advirtió que el administrado no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al ambiente, producto del derrame de fluidos (...)




100. Como se advierte, si bien el razonamiento de la DFAI en este caso es breve, no por ello es incorrecto ni carente de motivación, pues se sustenta en la siguiente premisa: en la acción de supervisión se observó suelo impactado con hidrocarburos producto de una rotura en el oleoducto del administrado generada a causa de un proceso de corrosión interna, que evidencia la falta de adopción de medidas de prevención por parte del administrado

101. En efecto, como se observa de las fotografías que obran en el considerando 83 de la presente resolución y que sirven de sustento a la decisión de la DFAI, el derrame en cuestión se generó a causa de un orificio en el tramo 95 del oleoducto de 4'' Peña Negra, ocasionado por el proceso de corrosión interna.

102. En ese sentido, a diferencia de lo que sostiene el administrado, para este Colegiado sí puede concluirse, bajo un razonamiento lógico y jurídico, que tal situación se debe a la falta de adopción de medidas preventivas idóneas. Esto es así, toda vez que el estado de las instalaciones del administrado es de su exclusiva responsabilidad. Por tanto, de advertirse impactos (como los ocasionados por un derrame de hidrocarburos) producto de tal estado (como el estado de corrosión interna que generó un orificio en el oleoducto) la conclusión lógica y jurídica lleva a asumir que esta situación se debe a la falta de adopción de medidas de prevención idóneas.

103. Como se expuso considerandos arriba, la interpretación del artículo 3° del RPAAH y las reglas que guían a nuestro ordenamiento jurídico en materia ambiental permiten concluir que, en caso verificarse un impacto, como el producido por un derrame de hidrocarburos, corresponde al administrado acreditar que adoptó medidas preventivas idóneas bajo el tamiz de la responsabilidad objetiva.



104. Sobre esto último, no está demás mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad<sup>76</sup>. Sin embargo, según veremos en la siguiente cuestión controvertida, el administrado no ha acreditado que adoptó medidas de prevención idóneas para evitar el impacto advertido en la acción de supervisión.

<sup>76</sup> Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

105. Siendo esto así, a criterio de esta Sala los medios probatorios que obran en el expediente, entre ellos las fotografías recabadas en la acción de supervisión, sí permiten asumir que el derrame observado y el impacto que ocasionó se debió a la falta de adopción de medidas preventivas por parte de CNPC.

106. Por consiguiente, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo, toda vez que no se evidencia vulneración alguna del deber de motivación, ni de los principios de debido procedimiento y presunción de licitud.

### **VI.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa e imponer la medida correctiva a CNPC por la Conducta Infractora**

107. En su recurso de apelación, el administrado indica que la DFAI ha ignorado todas las actividades de mantenimiento preventivo que se realiza al oleoducto de Peña Negra 32, en donde se encuentra el tramo objeto del PAS.

#### Sobre la adopción de medidas preventivas por parte de CNPC

108. De acuerdo a CNPC, ha presentado una serie de medios probatorios que acreditan las actividades de mantenimiento preventivo realizadas en todas las instalaciones del Lote X, y específicamente para las tuberías denominadas oleoductos. Así pues, de conformidad con el principio de presunción de veracidad, lo informado por CNPC fueron acciones realizadas y que corresponde a la verdad de las acciones que lleva a cabo con relación al evento ocurrido en el tramo 95 del Oleoducto de PN 32.

109. Como se mencionó al momento de abordar la anterior cuestión controvertida, en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>77</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.

110. No obstante, también se mencionó que dicho principio debe ser concordado con el artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>78</sup>, en donde se dispone que la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.

111. En ese sentido, la presunción de licitud en materia de procedimientos administrados sancionadores ambientales implica que la autoridad administrativa

---

<sup>77</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>78</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.



acredite únicamente el supuesto de hecho objeto de infracción, siendo que tal situación sí ha sido acreditada en el presente caso (ver considerandos 82 a 89 de la presente resolución).

112. Adicionalmente, también se ha sustentado que, conforme al artículo 3° del RPAAH y las reglas que guían a nuestro ordenamiento jurídico en materia ambiental, en caso verificarse un impacto, como el producido por un derrame de hidrocarburos, corresponde al administrado acreditar que adoptó medidas preventivas idóneas bajo el tamiz de la responsabilidad objetiva. Es decir, el administrado debe acreditar que adoptó medidas preventivas idóneas, pero se ocasionó el impacto por un caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
113. Partiendo de estas premisas, 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 con anterioridad al impacto advertido en la Supervisión Especial 2015:

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

Escrito	Medio probatorio	Análisis
Escrito del 22 de enero de 2016 <sup>79</sup>	Pantallazos sobre medidas adoptadas por el administrado	<p>En este escrito, el administrado coloca pantallazos de órdenes de trabajo, con las que busca acreditar que ha adoptado medidas para la remediación, rehabilitación y compensación del derrame evidenciado en la Supervisión Especial 2015.</p> <p>Al respecto, independientemente que estos pantallazos no acreditan fehacientemente la ejecución de tales actividades, estas no se encuentran vinculadas a la adopción de medidas preventivas idóneas que impidieran el impacto por razones ajenas a la esfera de voluntad de CNPC, esto es, caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.</p>
	Anexo 1: Registros de inspección y/o mantenimiento del oleoducto PN 32.	<p>Con este documento, el administrado busca detallar las actividades de mantenimiento que llevó a cabo desde el año 2011 en el oleoducto PN 32, adjuntando pantallazos sobre las órdenes de trabajo internas que realizó. Sin embargo, estos documentos no acreditan la ejecución de dichas actividades.</p> <p>Sobre este último punto, el TFA ha establecido que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, compete al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda</p>

<sup>79</sup> Folio 009. Páginas 26 al 73 del archivo en digital conteniendo el Informe de Supervisión Directa N° 1558-2016-OEFAVDS-HID.

Escrito	Medio probatorio	Análisis
		ser subsanada o relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad <sup>80</sup> .
	Anexo 2: Reportes de operaciones – inspecciones visuales	El administrado presenta reportes de operaciones, pero tales documentos no acreditan la ejecución de medidas preventivas idóneas que impidieran el impacto por razones ajenas a la esfera de voluntad de CNPC.
	Anexo 3: Informe de inspección con ultrasonido Oleoducto PN 32	<p>En este informe se indica que se ejecutó una inspección con ultrasonido en el Oleoducto PN 32 en mayo de 2011. Sin embargo, si bien esta inspección tuvo por finalidad conocer el estado del oleoducto, no acredita que CNPC adoptó medidas preventivas idóneas para evitar el derrame de hidrocarburos advertido.</p> <p>A criterio de esta Sala, la sola inspección no constituye una medida preventiva idónea para evitar el derrame de hidrocarburos y, sobre todo, que tal derrame ocasione un impacto en los componentes ambientales, tal y como se evidenció en la Supervisión Especial 2015.</p>
	Anexo 4: Tratamiento químico del Oleoducto PN 32	<p>En este documento se menciona que se ejecutó un tratamiento químico para controlar la corrosión en los ductos, cuyo sistema se habría instalado en la batería PN 32. No obstante, las fotografías que se presentan para acreditar la adopción con anterioridad al derrame objeto de análisis no cuentan con fecha ni georreferenciación.</p> <p>Asimismo, asumiendo que tal tratamiento se efectuó con anterioridad al derrame objeto de la Supervisión Especial 2015, esta actividad tampoco habría constituido una medida preventiva idónea. En efecto, si bien el tratamiento busca controlar la corrosión, el deber preventivo del administrado no queda ahí, pues tiene que adoptar medidas preventivas que eviten que, de no ser efectivo el control de la corrosión, no se ocasionen impactos a los componentes ambientales, salvo por causas ajenas a su voluntad.</p>

<sup>80</sup> Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

Escrito	Medio probatorio	Análisis
	<p>Anexo 5: Resolución Osinerghmin N° 1655-2015-OS/GFHL</p>	<p>Como se desarrollará más adelante, la Resolución Osinerghmin N° 1655-2015-OS/GFHL no desvirtúa la responsabilidad del administrado por la conducta infractora.</p> <p>En efecto, en esta resolución el OSINERGMIN declaró el archivo de un procedimiento que inició contra CNPC; sin embargo, dicha causa administrativa se limitó a imputar que el administrado no protegió la corrosión interna de su oleoducto, pues no habría adoptado alguna de las medidas del artículo 57° de la las Normas para Transporte de Hidrocarburos.</p> <p>Como se observa, el procedimiento seguido ante el OSINERGMIN resulta distinto al que es materia de análisis del PAS, por lo que no podría asumirse aquí la misma conclusión adoptada por el citado organismo regulador.</p>
	<p>Anexo 6: Reporte de INACAL de métodos de Ensayo del Laboratorio AGQ</p>	<p>Este documento no se encuentra referido a acreditar la adopción de medidas preventivas idóneas por parte del administrado para evitar el impacto ocasionado por el derrame de hidrocarburos advertidos en la Supervisión Especial 2015.</p>
<p>Escrito de fecha 26 de octubre de 2018<sup>81</sup></p>	<p>Pantallazos sobre medidas adoptadas por el administrado</p>	<p>En este escrito, el administrado coloca un pantallazo sobre una orden de trabajo, con la que buscaría acreditar que el 26 de mayo de 2015 realizó una limpieza interna del oleoducto.</p> <p>Al respecto, este pantallazo de la orden de trabajo no acredita fehacientemente la ejecución de tal actividad. De igual modo, el mantenimiento del oleoducto en cuestión no constituye, por sí solo, una medida preventiva idónea que impidiera el impacto por razones ajenas a la esfera de voluntad de CNPC.</p>
	<p>Cadena de Custodia N° 0 16344</p>	<p>El documento denominado Cadena de Custodia N° 016344, de fecha 25 de octubre de 2018, deja constancia que se han tomado tres (3) muestras de suelo. Sin embargo, tal medio no acredita la ejecución de medidas preventivas idóneas de forma previa al impacto evidenciado en la Supervisión Especial 2015.</p>

<sup>81</sup> Folios 14 al 32.

Escrito	Medio probatorio	Análisis
Escrito del 13 de diciembre de 2018 <sup>82</sup>	Pantallazos sobre medidas adoptadas por el administrado	<p>En esta oportunidad, el administrado coloca pantallazos sobre dos (2) órdenes de trabajo: (i) una, que busca evidenciar que el 26 de mayo de 2015 (antes de la falla) realizó una limpieza interna al oleoducto; y (ii) otra para demostrar que el 20 de enero de 2015 instaló elastómeros al oleoducto.</p> <p>Como se mencionó líneas arriba, los pantallazos en cuestión no acreditan la ejecución de tales actividades, por lo que resultan medios probatorios idóneos para acreditar la ejecución de las medidas preventivas objeto de análisis.</p>
	Informe de Ensayo N° 1774/2016	<p>Con este informe de ensayo, de fecha 29 de enero de 2016, CNPC buscaría acreditar que realizó monitoreos sobre la calidad del suelo en donde se produjeron los impactos. Sin embargo, este documento no acredita la adopción de medidas preventivas idóneas.</p> <p>Asimismo, este informe no cuenta con el sello de acreditación del INACAL o INDECOPI, por lo que los resultados que presenta no generan certeza y no acreditan la remediación del área afectada por el derrame.</p> <p>Sobre esto último, el TFA ha manifestado que el símbolo del INACAL en un informe de ensayo no constituye un mero aspecto formal, debido que a través del mismo se evidencia el cumplimiento de todos los requisitos de acreditación en la realización de las actividades amparadas por la acreditación. De esta manera, el sello o símbolo de acreditación en los informes o certificados emitidos resulta necesario a fin de generar certeza de los resultados obtenidos<sup>83</sup>.</p>
	Registros de inspección y/o mantenimiento del oleoducto PN 32.	Con este documento, el administrado busca detallar las actividades de mantenimiento que llevó a cabo desde el año 2011 en el oleoducto PN 32, adjuntando pantallazos sobre las órdenes de trabajo internas que realizó. Sin embargo, como se mencionó líneas arriba, estos documentos no acreditan, por sí solos, la ejecución de dichas actividades.

<sup>82</sup> Folios 47 al 83.

<sup>83</sup> Criterio adoptado en el considerando 49 de la Resolución N° 363-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de julio de 2019.

Escrito	Medio probatorio	Análisis
Escrito del 24 de julio de 2019 <sup>84</sup>	Pantallazos sobre medidas adoptadas por el administrado	<p>En este escrito, el administrado coloca nuevamente los pantallazos sobre dos (2) órdenes de trabajo: (i) una, que busca evidenciar que el 26 de mayo de 2015 (antes de la falla) realizó una limpieza interna al oleoducto; y (ii) otra para demostrar que el 20 de enero de 2015 instaló elastómeros al oleoducto.</p> <p>Como se mencionó líneas arriba, estos pantallazos en cuestión no acreditan la ejecución de tales actividades.</p>
	Copia del escrito del administrado de fecha 22 de enero de 2016	Este escrito fue analizado en la primera fila del presente cuadro, concluyéndose que los medios probatorios que contenía no acreditaban la adopción de medidas preventivas idóneas por parte de CNPC.
Escrito del 19 septiembre 2019 <sup>85</sup>	Pantallazos sobre medidas adoptadas por el administrado	Estos pantallazos sobre órdenes de trabajo buscan evidenciar que el administrado ha adoptado determinadas medidas en torno al Oleoducto ON 32. Sin embargo, como se mencionó líneas arriba, estos pantallazos no acreditan la ejecución de tales actividades.
Escrito de fecha 21 de octubre de 2019 <sup>86</sup>	Pantallazos sobre medidas adoptadas por el administrado	En este escrito, el administrado presenta pantallazos sobre órdenes de trabajo que buscan evidenciar que adoptó determinadas medidas en torno al Oleoducto ON 32. Sin embargo, como se mencionó líneas arriba, estos pantallazos no acreditan la ejecución de tales actividades.

Elaboración: TFA.


114. Sobre la base del análisis efectuado en el cuadro anterior, esta Sala considera que, a diferencia de lo que señala CNPC, la DFAI sí ha efectuado una adecuada valoración de los medios probatorios, ya que estos no acreditan la adopción de medidas de prevención idóneas para evitar el impacto advertido en la Supervisión Especial 2015.
115. Por consiguiente, corresponde rechazar los argumentos del administrado planteados en este extremo.

**Sobre lo señalado en el compromiso ambiental del administrado**

<sup>84</sup> Folios 95 al 171.

<sup>85</sup> Folios 194 al 229.

<sup>86</sup> Folios 256 al 265.

- 
116. Por otro lado, CNPC indica que en el Informe Acusatorio y el Informe de Supervisión se menciona el compromiso previsto en su instrumento de gestión ambiental, por el cual se obliga a brindar un adecuado mantenimiento a las instalaciones del Lote X con la finalidad de prevenir derrames.
117. Así, de acuerdo al administrado, tal obligación corresponde a un plan maestro de mantenimiento y no a un plan específico para cada instalación, pues cada tipo de instalación tiene un plan de mantenimiento preventivo específico y detallado, el cual se presenta al OSINERGMIN.
118. Al respecto, el compromiso al que hace alusión el administrado es el contenido en su Programa de Adecuación y manejo Ambiental del Lote X, aprobado mediante Oficio N° 3555-99-EM/DGH (en adelante, **PAMA**), en el cual se compromete a contar con un Plan Maestro de Mantenimiento para todas sus instalaciones:

**Capítulo V. Excepciones e Impactos:**



A. Políticas y prácticas ambientales de la empresa.

1. **Plan Maestro de Mantenimiento: para las operaciones del Lote X (...) se cuenta con un Plan Maestro de mantenimiento para todas sus instalaciones y equipos (...):**

**Capítulo VII. Plan de Contingencias**

**A. Plan de Contingencias para derrames de petróleo**

Con el objetivo principal de causar el menor impacto negativo posible sobre el medio Ambiente, atenuando la contaminación al mar y tierra ante un posible derrame de petróleo, debemos entender como filosofía que la mejor manera de controlar los derrames es evitar que estos ocurran, para lo cual se debe mantener un plan sostenido de capacitación y prácticas de entrenamiento. Asimismo, la prevención de derrames dependerá del buen diseño de las operaciones y principalmente en el mantenimiento de los equipos.

- 
- 
119. No obstante, si bien en el Informe Acusatorio y el Informe de Supervisión se menciona este compromiso asumido en el PAMA, en el PAS se imputó y determinó la responsabilidad de CNPC en base al artículo 3° del RPAAH (norma sustantiva) y el inciso (i) del literal c) del artículo 4° de la RCD 035-2015 (norma tipificadora).
120. De esta manera, el análisis sobre los medios probatorios y argumentos planteados por el administrado se han limitado a evaluar el incumplimiento de la obligación de adoptar medidas de prevención para evitar impactos negativa al ambiente.
121. No obstante, el plan maestro de mantenimiento y los planes específicos en cuestión tampoco rompen de la responsabilidad del administrado, pues no acreditan que el impacto evidenciado se debió a razones que escapen de la esfera del administrado. Asimismo, la sola presentación de estos planes no demuestra su ejecución.
122. En tal sentido, se descarta el argumento planteado por el administrado en este extremo.




Sobre las políticas del administrado adoptadas al amparo del Decreto Supremo N° 081-2007-EM

123. Adicionalmente, CNPC indica que la falla ocurrida en el tramo 95 fue ocasionada por un proceso de corrosión interna, siendo que para tales casos se cuenta con cuatro (4) políticas de corrosión, en atención a lo dispuesto en el artículo 57° de las Normas de Seguridad para el Transporte de Hidrocarburos por Ductos (**Normas para Transporte de Hidrocarburos**), aprobadas como Anexo 1 del Decreto Supremo N° 081-2007-EM<sup>87</sup>.
124. De acuerdo al administrado, estas políticas acreditarían que adoptó medidas de prevención; sin embargo, a pesar de estas medidas no se puede garantizar la ausencia total de fallas por corrosión, precisando que dicho criterio ha sido adoptado por el OSINERGMIN a través de la Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 1655-2015-OS/GFHL del 17 de julio 2015<sup>88</sup>.
125. Al respecto, conforme al artículo 57° de las Normas para Transporte de Hidrocarburos<sup>89</sup>, los titulares de ductos deben establecer una política de control de corrosión interna de las tuberías y equipamiento que incluya algunas de las medidas detalladas en dicho dispositivo.
126. Así pues, de acuerdo al administrado habría adoptado dentro de su política de control de corrosión interna de sus tuberías las siguientes medidas: (i) limpieza interna del Ducto mediante raspa tubos, (ii) uso de inhibidores de corrosión; (iii) uso de biocidas y (iv) inspecciones de espesores de tuberías mediante técnicas de ultrasonido.
127. Sobre el particular, esta Sala considera necesario precisar que la adopción de una política de control con tales medidas está destinada a evitar la corrosión interna de una tubería, pero por sí sola no acredita la adopción de medidas de prevención idóneas para evitar impactos negativos al ambiente, como lo exige el marco normativo en esta materia.

<sup>87</sup> Normas de Seguridad para el Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobadas como Anexo 1 del Decreto Supremo N° 081-2007-EM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de noviembre de 2007.

<sup>88</sup> Esta resolución se encuentra en el CD que obra en el folio 230.

<sup>89</sup> **Normas para Transporte de Hidrocarburos**  
**Artículo 57°.** - **Protección contra la corrosión interior**  
Se deberá establecer una política de control de corrosión interna de las tuberías y equipamiento que incluya algunas de las siguientes medidas que no afecten el medio ambiente de acuerdo a estudios técnicos que lo sustenten:  
a) Limpieza interna del Ducto mediante Raspatubos.  
b) Uso de inhibidores de corrosión.  
c) Uso de biocidas.  
d) Drenaje del agua contenida en el Ducto.  
e) Inspecciones de las tuberías del Ducto con Raspatubos inteligentes, dentro de los cinco (5) primeros años de iniciada la operación. De acuerdo a los resultados que se obtengan, se definirá la frecuencia de las futuras inspecciones, la misma que será aprobada por OSINERGMIN, y no podrán exceder de cinco (5) años. Se exceptúa a los Ductos menores que 4 pulgadas de la instalación de sistema para Raspatubos inteligentes  
f) Uso de revestimiento interno en la tubería.

- 
- 
- 
128. En efecto, si bien la adopción de medidas de control de la corrosión puede disminuir la posibilidad de que se genere un impacto ambiental, estas no bastan para evitar que, al final, el impacto se termine ocasionando. Es por ello que en el artículo 3° del RPAAH se exige a los titulares de las actividades de hidrocarburos —quienes asumen el riesgo intrínseco a tales actividades— adoptar medidas de prevención, las cuales deben ser idóneas para evitar los impactos al ambiente. Así, de verificarse un impacto ambiental, el análisis sobre la idoneidad de las medidas debe partir de la naturaleza objetiva que existe en materia de responsabilidad ambiental.
129. Por lo que, si se verifica un impacto ambiental, el análisis sobre la idoneidad de las medidas o actividades que realicen los administrados debe partir por determinar si la situación verificada escapó de la esfera del administrado, es decir, si el impacto se ocasionó pues existió un caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero que le eximía de responsabilidad administrativa. Asumir una posición contraria a esta, implicaría desconocer los fundamentos sobre los cuales se cimienta el ordenamiento jurídico en materia ambiental.
130. Por lo anterior, a criterio de este Colegiado el análisis sobre las medidas de prevención no puede circunscribirse únicamente a las medidas previstas en el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, el cual aprueba las Normas para Transporte de Hidrocarburos; por el contrario, este análisis debe partir de evaluar si se adoptaron medidas de prevención idóneas en atención a las particularidades de cada caso. Precisamente, en este mismo sentido, el TFA<sup>90</sup> ha establecido que, conforme con el artículo 3° del RPAAH, los titulares de las actividades de hidrocarburos deben acreditar, entre otros, la adopción de medidas de prevención idóneas para evitar impactos ambientales, siendo responsables por los impactos que se produzcan como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
131. Lo expuesto permite concluir, también, que resulta plenamente válido que para el OSINERGMIN no exista responsabilidad administrativa si el titular de hidrocarburos cuenta con la política de corrosión interna de sus tuberías prevista en el artículo 57° de la las Normas para Transporte de Hidrocarburos, en tanto dicha entidad delimita su análisis a verificar únicamente tal situación, pero no evalúa la responsabilidad en materia ambiental que pueda producirse por no adoptar medidas preventivas idóneas para evitar impactos ambientales.
132. Por este motivo, esta Sala considera que no resulta pertinente la mención del administrado a la Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 1655-2015-OS/GFHL del 17 de julio 2015<sup>91</sup>. En esta resolución el OSINERGMIN declaró el archivo del procedimiento que inició contra CNPC; sin embargo, dicho procedimiento se limitó a imputar que el administrado no protegió la corrosión interna de su oleoducto, pues no habría adoptado alguna de las medidas del artículo 57° de la las Normas para Transporte de Hidrocarburos.

<sup>90</sup> Ver considerandos 82, 83 y 84 de la Resolución N° 274-2019-OEFA-TFA-SMEPIM del 31 de mayo de 2019.

<sup>91</sup> Esta resolución se encuentra en el CD que obra en el folio 230.




N°	INCUMPLIMIENTO	NORMA INFRINGIDA	OBLIGACIÓN NORMATIVA
1	No proteger de la corrosión interna al oleoducto de la zona CA 21, tramo 830 del Lote X (Incidente N° 22).	Artículo 57° del Anexo 1 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM:	Se deberá establecer una política de control de corrosión interna de las tuberías y equipamiento que incluya algunas de las siguientes medidas que no afecten el medio ambiente de acuerdo a estudios técnicos que lo sustenten: a) Limpieza interna del Ducto mediante Raspatabos. b) Uso de inhibidores de corrosión. c) Uso de biocidas. d) Drenaje del agua contenida en el Ducto. e) Inspecciones de las tuberías del Ducto con Raspatabos inteligentes, dentro de los cinco (5) primeros años de iniciada la operación. (...)

Fuente: Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 1655-2015-OS/GFHL.


133. Como se observa, dicho caso resulta distinto al que es materia de análisis del PAS, por lo que no podría asumirse aquí la misma conclusión adoptada por el OSINERGMIN.
134. Adicionalmente, es preciso mencionar que el administrado no ha acreditado que ha ejecutado las medidas que contiene su política de control de corrosión interna de sus tuberías de forma previa a los impactos advertidos en la acción de supervisión.
135. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos del administrado planteados en este extremo.

Sobre el archivo el caso recaído en la Resolución Directoral N° 2672-2018-OEFA/DFAI

136. En su recurso de apelación, CNPC también alega que en un caso anterior ocurrido en el tramo 85 el Oleoducto PN 32 (Resolución Directoral N° 2672-2018-OEFA/DFAI), la DFAI archivó la conducta referida a no adoptar medidas de prevención pues se acreditó que sí se realizó tales medidas.
137. Por este motivo, de acuerdo al administrado corresponde también que se archive la presente causa ya que tales medidas de prevención también se aplican al tramo 95 objeto de la imputación, pues este tramo forma parte del Oleoducto PN 32.
138. Al respecto, esta Sala considera necesario mencionar, desde un principio, que la decisión adoptada en la Resolución Directoral N° 2672-2018-OEFA/DFAI responde al análisis efectuado por la DFAI dentro del marco de sus competencias y en atención a las particularidades de dicho caso.

- 
139. Así, independiente del análisis que en dicho momento efectuó la DFAI, corresponde manifestar que, conforme al artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>92</sup>, el TFA ejerce funciones en segunda y última instancia con autonomía en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, velando por la correcta aplicación del principio de legalidad.
140. En tal sentido, el pronunciamiento que se emite a través de la presente resolución se enmarca dentro de las facultades que ostenta este Colegiado, el cual puede, evidentemente, diferir del pronunciamiento efectuado por la DFAI.
141. Por consiguiente, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado en este extremo.

Sobre la exigente de responsabilidad por subsanación voluntaria

- 
142. Adicionalmente, en su recurso de apelación, CNPC indica que se ha acreditado la subsanación voluntaria de la conducta, precisando que no puede negársele la posibilidad de aplicar dicha exigente bajo el argumento que el TFA ha establecido que es una conducta insubsanable, toda vez que tal pronunciamiento no está sustentada en norma legal alguna y ni siquiera es de observancia obligatoria.
143. De acuerdo a CNPC habría subsanado voluntariamente la Conducta Infractora con anterioridad al inicio del PAS, por lo que no puede impedírsele acceder a la mencionada exigente, pues se le estaría imponiendo condiciones menos favorables a las establecidas en el TUO de la LPAG, contraviniendo el artículo 245° de dicha norma.
144. Sobre este punto, corresponde indicar que el análisis de la exigente de la subsanación voluntaria debe considerar que la subsanación de la conducta, esto es, el cese de la misma y la remediación de efectos, se produzca de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador y con carácter voluntario.
145. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>93</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una

---

<sup>92</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano 11 de junio de 2019.

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

- 2.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es un órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con autonomía en el ejercicio de sus funciones y e
- 2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

<sup>93</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.

condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

146. Sin embargo, previamente a evaluar la concurrencia de los requisitos que se exigen para aplicar el mecanismo de la subsanación voluntaria<sup>94</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>95</sup> no son susceptibles de ser subsanadas.
147. Así pues, el análisis sobre el carácter subsanable de una conducta no implica imponer condiciones menos favorables a los administrados, sino analizar la naturaleza de una infracción administrativa y, a partir de ella, determinar si la infracción puede ser subsanada.
148. 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.
149. 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 deben adoptar de manera coherente para evitar que se produzca un daño, en atención al principio de prevención contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.
150. En esa línea, y tal como lo ha señalado el TFA en reiteradas oportunidades<sup>96</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


<sup>94</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>95</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.

<sup>96</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.

- 
151. 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.
152. Es importante mencionar que la interpretación efectuada sobre el carácter insubsanable de la falta de adopción de medidas de prevención —la cual es compartida por la Autoridad Decisora— ha sido reiterada en anteriores pronunciamientos del TFA<sup>97</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>98</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.
153. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado respecto a la falta de sustento legal, el criterio establecido por el TFA, conforme con el principio de predictibilidad, configura un antecedente administrativo que se encuentra conforme al ordenamiento jurídico.
154. En función a lo señalado y dado que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo.

Sobre la eximente de actuar en cumplimiento de un deber legítimo

- 
155. CNPC menciona, también, que ha actuado en cumplimiento de un deber legal, pues la falla advertida en el tramo 95 fue ocasionada por un proceso de corrosión interna, sobre el cual se adoptaron las medidas de prevención exigidas

---

<sup>97</sup> Conforme a lo señalado en la 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>98</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.

legalmente, tal como está previsto en el artículo 57° de las Normas para Transporte de Hidrocarburos.

156. Al respecto, conforme a lo establecido en el literal b) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>99</sup>, obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa constituye una condición eximente de responsabilidad administrativa.
157. Partiendo de esta premisa, en el presente caso el administrado no ha actuado en cumplimiento de un deber legal o legítima defensa, pues no existe una norma que lo habilite para no implementar las medidas de prevención previstas en el artículo 3° del RPAAH o que estas medidas se encuentran circunscritas únicamente a las medidas contenidas en las normas de transporte de hidrocarburos.
158. Como se expuso considerandos atrás, el análisis sobre las medidas de prevención reguladas en el artículo 3° del RPAAH no puede circunscribirse únicamente a las medidas previstas en las Normas para Transporte de Hidrocarburos; por el contrario, este análisis debe partir de evaluar si se adoptaron medidas preventivas idóneas en atención a las particularidades de cada caso. Sin embargo, de todo lo actuado en el PAS, esta Sala concluye que CNPC no cumplió con implementar las medidas preventivas idóneas que pudieran evitar el impacto advertido en la acción de supervisión.
159. Por consiguiente, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado en este extremo; y, en consecuencia, se procede a confirmar la declaratoria de responsabilidad administrativa de CNPC por la Conducta Infractora.

#### Sobre la medida correctiva

160. Respecto a la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, CNPC señala que esta no se encuentra orientada a revertir o remediar los efectos nocivos de la Conducta Infractora, toda vez que tiene por finalidad dar cumplimiento a la normativa ambiental vigente y que, de acuerdo al TFA, la conducta sobre la no adopción de medidas preventivas no puede ser objeto de subsanación ni tampoco de corrección.
161. Sobre el particular, de acuerdo con lo establecido en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley del SINEFA<sup>100</sup>, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas

<sup>99</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: (...)  
b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.

<sup>100</sup> **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.

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.

162. En esta misma línea, en el literal f) del numeral 22.2 del mencionado precepto<sup>101</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.
163. 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>102</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.
164. Partiendo de estas premisas, se analizará los argumentos planteados por el administrado para determinar, así, si correspondía la imposición de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, para lo cual analizaremos cada una de las obligaciones impuestas.

#### Sobre la obligación de adoptar medidas preventivas

165. Como primera obligación, en la medida correctiva se exige que el administrado acredite la adopción de medidas de prevención concretas (ver Cuadro N° 2 de la presente resolución) para evitar la ocurrencia de nuevos (futuros) derrames de

---

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

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

<sup>101</sup>

**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)

<sup>102</sup>

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.

fluidos, fugas o liqueos de producción que puedan generar un daño potencial a la flora o fauna.

166. Al respecto, conforme al criterio desarrollado en pronunciamientos previos<sup>103</sup>, 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.
142. 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>104</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.
143. No obstante, 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.

Sobre las obligaciones de remediar el área afectada y trasladar los residuos generados por la limpieza del suelo

167. Adicionalmente, como segunda y tercera obligación que conforman la medida correctiva, la DFAI estableció que el administrado debía acreditar la remediación del área afectada producto del derrame, así como el traslado y disposición final de los residuos que se generen para limpieza dichas áreas, ya que contienen hidrocarburos.
168. A diferencia de lo que sostiene el administrado, el hecho que una conducta no pueda ser susceptible de la aplicación de la eximente de subsanación voluntariamente, no implica que los impactos que generó no deban ser corregidos tomándose las previsiones del caso para salvaguardar el medio ambiente.
169. Así, a criterio de esta Sala, las obligaciones de remediar el área afectada y disponer adecuadamente los residuos producto de la limpieza sí tienen por finalidad revertir o remediar los efectos nocivos generados por la Conducta infractora. Esto es así, pues los hidrocarburos impactan negativamente en el

<sup>103</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>104</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. (...)

suelo; razón por la cual, se requiere que las zonas afectadas por esta sustancia sean remediadas y que los residuos que se generen por tal remediación se dispongan adecuadamente.

170. En ese sentido, corresponde confirmar este extremo de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución. Para estos efectos, se precisa que la medida correctiva impuesta al administrado queda redactada conforme a los siguientes términos:

**Cuadro N° 3: Detalle de la medida correctiva**

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
CNPC no adoptó medidas de prevención correspondientes para evitar la generación de impactos negativos al ambiente, producto del derrame de fluidos de producción (50% hidrocarburos y 50% agua), ocurrido el 11 de noviembre de 2015, en el tramo N° 95 del oleoducto de 4" Peña Negra 32, al interior del Lote X, en las coordenadas UTM - WGS84: 9528106N; 0473925E.	<p><b>Segunda obligación</b></p> <p>El administrado deberá acreditar la remediación del área afectada producto del derrame de fluidos de producción en el tramo N° 95 del oleoducto de 4" Peña Negra 32, el cual deberá incluir los puntos 24,6,ESP-2 y 24,6,ESP-3, con la finalidad de mitigar la afectación al componente ambiental suelo.</p>	En un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral.	<p>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, la siguiente información:</p> <p>(i) Informe de Ensayo del unto de monitoreo de suelo 24,6, ESP-2 y 24,6,ESP-3, realizado por un laboratorio y autoridad competente, acompañado de la cadena de custodia y registro de campo.</p> <p>(ii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades de remediación.</p>



	<p align="center"><b>Tercera obligación</b></p> <p>El administrado deberá acreditar el traslado y disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados productos de la limpieza de los suelos impregnados con hidrocarburo, con la finalidad de no afectar nuevos componentes ambientales y prevenir la afectación de otras áreas del Lote X, toda vez que el hidrocarburo por su característica de toxicidad al entrar en contacto con el suelo puede generar una afectación a las especies de flora y fauna propia del Lote X.</p>	<p>En un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del siguiente de notificada la Resolución Directoral.</p>	<p>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, la siguiente información:</p> <p>(i) Certificados y/o documentos que acrediten el recojo, traslado y disposición final de los suelos impregnados con hidrocarburo.</p> <p>(ii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades de disposición final</p>
--	--	---	--

Fuente: Resolución Directoral.  
Elaboración: TFA.

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° 1479-2018-OEFA/DFAI del 27 de setiembre del 2019, que declaró la responsabilidad administrativa de CNPC Perú S.A. por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y le impuso la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma, en el extremo de la segunda y tercera obligación, por los fundamentos descritos en su parte considerativa. En consecuencia, queda agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO. – REVOCAR** la Resolución Directoral N° 1479-2018-OEFA/DFAI del 27 de setiembre del 2019, en el extremo de la primera obligación impuesta en la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa.

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

Regístrese y comuníquese

.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**

**Presidenta**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
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**