



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

RESOLUCIÓN N° 117-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 1105-2018-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1714-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la caducidad administrativa del presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra CNPC PERÚ S.A. y, en consecuencia, se ordena que se proceda a su archivo, dejando a salvo la adopción de las medidas que correspondan por parte de la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas del OEFA.

Lima, 21 de julio de 2020

I. ANTECEDENTES

1. CNPC Perú S.A.¹ (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**).
2. El 21 de noviembre de 2015, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones del Lote X (en adelante, **Supervisión Especial 2015**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, los cuales se encuentran recogidos en el

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434.

Acta de Supervisión s/n suscrita el 21 de noviembre de 2015² (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión Directa N° 2111-2016-OEFA/DS-HID del 10 de mayo de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**)³, siendo evaluados mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 2327-2016-OEFA/DS del 29 de agosto de 2016⁴ (en adelante, **Informe Técnico Acusatorio**).

3. Sobre la base de dichos documentos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1733-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 13 de junio de 2018⁵ (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra CNPC (en adelante, **PAS**)⁶.
4. A través de la Resolución Subdirectoral N° 0833-2019-OEFA/DFAI-SFEM del 19 de julio de 2019⁷ (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**), la SFEM decidió variar los hechos imputados de la infracción administrativa a CNPC contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral I⁸.
5. Paralelamente, mediante Resolución Subdirectoral N° 0834-2019-OEFA/DFAI-SFEM del 19 de julio de 2019⁹ (en adelante, **Resolución Subdirectoral III**), la SFEM decidió ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS por tres meses, estableciendo como nueva fecha de caducidad el 6 de noviembre de 2019.
6. De la evaluación de los descargos de CNPC, la SFEM emitió el Informe Final de instrucción N° 1095-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de setiembre de 2019, (en

² Páginas 23 al 31 del documento digitalizado denominado "Anexo 1. INFORME 2111-2016" que obra en el folio 9.

³ Documento digitalizado que obra en el folio 9.

⁴ Folios 1 al 8.

⁵ Folios 10 al 11. Este acto fue debidamente notificado al administrado el día 6 de noviembre de 2018 conforme consta en el folio 12.

⁶ Mediante escrito presentado con código de registro N° E01-097417 el 04 de diciembre de 2018, el administrado formuló descargos contra la Resolución de Inicio (folios 18 al 48).

⁷ Folios 49 al 52; acto notificado al administrado el 23 de julio de 2019 (folio 57).

⁸ El administrado presentó descargos contra este acto el 20 de agosto de 2019, mediante escrito con Código N° E17-81447 (folios 60 al 79).

⁹ Folios 54 al 55. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de julio de 2019, conforme consta en el folio 56.

adelante, **IFI**)¹⁰; acto sobre el cual el administrado formuló sus descargos¹¹.

7. Posteriormente, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 1714-2019-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2019¹² (en adelante, **Resolución Directoral**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de CNPC¹³ por la comisión de la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

¹⁰ Folios 80 al 94. Notificado a CNPC el 27 de setiembre de 2019 mediante la Carta N° 1920-2019-OEFA/DFAI (folio 95).

¹¹ Registro N°s 2019-E17-100551 (folios 98 al 124) y 2019-E17-102159 (folios 125 al 141), presentadas el 21 y 24 octubre de 2019, respectivamente.

¹² Folios 142 al 161. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 05 de noviembre de 2019 (folio 163).

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

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

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

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

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

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma tipificadora
1	CNPC Perú S.A. no adoptó las medidas de prevención a efectos de prevenir fallas y evitar impactos ambientales, debido a que durante la supervisión se detectó que la línea de flujo del Pozo EA8419 se encontraba corroída, condición que provocó la rotura de las mismas y generó impactos	Artículo 3° del del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) ¹⁴ .	Inciso i) del literal c) del artículo 4° relativa a la tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 035-2015-OEFA/CD ¹⁵ (RCD N° 035-2015-

¹⁴ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

“Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

(...)

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son 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.”

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

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

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

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

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

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES				
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT

N°	Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma tipificadora
	ambientales en un área aproximada de 91 m2 de suelo.		OEFA/CD), compilado en el numeral 2.3 del rubro 2 del cuadro anexo a la misma.

Fuente: Resolución Directoral

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

8. Asimismo, mediante la Resolución Directoral, la DFAI ordenó al administrado el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

Cuadro N° 2: Detalle de las Medidas Correctivas

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	CNPC Perú S.A. no adoptó las medidas de prevención, a efectos de prevenir fallas y evitar impactos ambientales, debido a que durante la supervisión se detectó que la línea de flujo del Pozo EA8419 se encontraba corroída, condición que provocó la rotura de la misma y generó impactos ambientales en un área aproximada de 91m ² de suelo.	El administrado deberá acreditar que adopta y ejecuta las siguientes medidas de prevención: i) Inspecciones visuales en la línea de flujo del pozo EA 8419, ii) Mantenimiento de la línea de flujo del pozo EA 8419, iii) Utilizar elementos de limpieza al interior de la línea de flujo ("chanchos") del pozo EA 8419, iv) Utilizar elementos que detecten corrosión, laminaciones o fisuras en la línea de flujo del pozo EA 8419; entre otras que cumplan la misma finalidad.	En un plazo no mayor de treinta y tres (33) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle, como mínimo, lo siguiente: (i) Descripción de todas las actividades relacionadas a la evaluación, reparación y/o reemplazo de la línea de flujo del Pozo EA 8419, acompañado de su orden y conformidad del servicio. (ii) Registro, ordenes de servicio, reportes diarios, informe final, conformidad del servicio, entre otros, que acrediten los resultados obtenidos luego de haber implementado las medidas de prevención adoptadas por el administrado. (iii) Cronograma que incluya de las medidas de prevención

	la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.		Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos			
--	--	--	---	--	--	--

		Dicha medida tiene como finalidad identificar oportunamente los procesos de corrosión, prevenir fallas y evitar la ocurrencia de nuevos derrames de fluidos, fugas o licores de producción que puedan generar daño potencial a la flora o fauna que habitan en el Lote X.		que deberán ser adoptadas y ejecutadas en la línea de flujo del Pozo EA8419, precisando los plazos parciales y totales. Fotografías debidamente fechadas e identificadas con coordenadas UTM WGS 84, que evidencia la ejecución de las actividades mencionadas.
2		El administrado deberá acreditar el traslado y disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados producto de la limpieza de los suelos impregnados con hidrocarburos, 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 componente ambiental Suelo puede generar una afectación a las especies de flora y fauna propia del citado Lote.	En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral.	Remitir a la DFAL del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que incluya como mínimo lo siguiente: i) Certificados y/o documentos que acrediten el recojo, traslado y disposición final de los suelos impregnados con hidrocarburo. ii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de la disposición final de los residuos sólidos peligrosos.

Fuente: Resolución Directoral
Elaboración: TFA

9. El 25 de noviembre de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución Directoral, bajo los siguientes fundamentos:

Sobre la caducidad administrativa del PAS

- 9.1 El apelante alegó que la ampliación del plazo de caducidad administrativa del PAS no se encuentra debidamente motivada, en la medida que se justificó en la inactividad estatal, condición que carece de naturaleza excepcional, de acuerdo al numeral 1 del artículo 259° 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**).

- 9.2 Asimismo, aseveró que, desde el numeral 14 al 20 de la Resolución Directoral, la DFAI no evaluó si la causal empleada por la SFEM a fin de resolver la ampliación de plazo antes acotada, posee carácter excepcional, sino, por el contrario, enfatizó la potestad de la autoridad administrativa para realizar la imputación de cargos correspondiente, el cual no es relevante para el presente caso.
- 9.3 Asimismo, el administrado agregó que, antes de la ampliación de plazo, el estado en que se encontró el PAS es de exclusiva responsabilidad del OEFA, en la medida que no existe una actuación adicional imputable a su representada que sustente fehacientemente la ampliación del plazo correspondiente.
- 9.4 En vista de ello, al carecer de motivación la ampliación del plazo de caducidad administrativa del PAS, el administrado concluyó que no se ha cumplido con uno de sus requisitos de validez, de conformidad al numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG, por lo que solicita su nulidad.

De la vulneración al principio de tipicidad

- 9.5 CNPC argumentó que no existe una relación lógica entre los impactos ambientales (consecuencia) con la falta de adopción de medidas preventivas (causa), en la medida que DFAI no ha motivado el por qué las fugas, derrames o liqueos son originados por la no ejecución de dichas medidas, denotando con ello una interpretación extensiva de la norma, por lo que la imputación se apoyó en suposiciones o conjeturas, vulnerando, de esta manera, el principio de tipicidad.
- 9.6 Por otro lado, el apelante alegó que la autoridad ha realizado una interpretación parcial del artículo 3° del RPAAH, pues solo ha establecido la imputación al incumplir la obligación de prevenir, exceptuando las demás obligaciones que refiere la norma, tales como minimizar, rehabilitar, remediar y compensar, negando así la interpretación integral que corresponde al citado artículo.
- 9.7 Adicionalmente, CNPC manifestó que el artículo 3° del RPAAH es una norma general o en blanco, pues su contenido es insuficiente, a efectos de generar una conducta sancionable, por lo que la autoridad debió de interpretarlo de forma conjunta con los compromisos ambientales asumidos por la empresa de hidrocarburos, o bien, remitir a una segunda norma complementaria.

De la vulneración al principio de licitud

- 9.8 Por otro lado, el apelante señaló que la imputación, relativa en no adoptar medidas preventivas, no se encuentra fácticamente sustentada por la Autoridad, vulnerando, de esta forma, el principio de licitud.

De la causal de eximente de responsabilidad administrativa

- 9.9 Asimismo, el recurrente indicó que la Autoridad habría denegado la causal de eximente de responsabilidad, que refiere el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, citando un pronunciamiento del TFA, es decir, sin motivarlo a través de una norma legal, pese a que remedió, de manera previa al inicio del PAS, el impacto ambiental de las áreas impregnadas con hidrocarburos, por lo que concluye que dicho criterio carece de validez.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁶, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)¹⁷, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con

¹⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

¹⁷ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

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

12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁸.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁰ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²¹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

¹⁸ **LEY N° 29325**

Disposiciones Complementarias Finales

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

¹⁹ **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.

²⁰ **LEY N° 28964**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

²¹ **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.

supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10º de la Ley del SINEFA²² y los artículos 19º y 20º del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²³, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁴.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la Ley N° 28611, Ley General

²² **LEY N° 29325**

Artículo 10º.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²³ **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 19º.- 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 pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

Artículo 20º.- 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.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

del Ambiente (**LGA**)²⁵, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁶.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁷, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve²⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

²⁵ **LEY Nº 28611.**

Artículo 2º.- 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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁷ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

Artículo 2º.- 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.

²⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente Nº 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

- autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
20. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
 21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁰.
 22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los 15 días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del TUO de la LPAG³¹, por lo que es admitido a trámite.

²⁹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³¹ **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.- Recurso administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si, en el PAS seguido contra CNPC, la variación de la imputación de cargos justificó el carácter excepcional de la ampliación del plazo de caducidad administrativa conforme a lo establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por CNPC en su recurso de apelación, esta Sala considera necesario revisar las pretensiones del legislador con la incorporación de la caducidad administrativa en el ordenamiento jurídico nacional y el tratamiento que la misma recibe por parte de la autoridad competente en los procedimientos administrativos sancionadores como los tramitados por el OEFA.

Del plazo de caducidad administrativa y su ampliación excepcional

26. La caducidad administrativa —como figura novísima dentro de los procedimientos sancionadores— involucra la aplicación de un límite temporal para su tramitación, el cual culminará con la notificación de la resolución correspondiente; siendo que, mediante su aplicación, se logrará garantizar los derechos de los administrados involucrados frente a aquellos supuestos donde procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Administración Pública quedan paralizados³².
27. En ese marco, Morón Urbina señala lo siguiente³³:

³² Al respecto, LOPEZ RAMÓN refiere:

Tras exponer cómo la 'Administración puede impunemente paralizar el procedimiento, salvo las teóricas y platónicas medidas sobre responsabilidad del funcionario culpable de ello', afirmaba: 'Ahora bien: en los procedimientos incoados de oficio no estaría de más aplicar la institución de la caducidad para evitar los supuestos, nada infrecuentes, de procedimientos incoados por la Administración —por ejemplo, sancionadores- que quedan paralizados cuanto quiera el órgano competente, con los perjuicios que ello ocasiona al presunto culpable. Si la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, en evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, no existe razón alguna para no aplicar la caducidad a los procedimientos incoados de oficio'.

LOPEZ RAMÓN, Fernando. La caducidad del procedimiento de oficio. En: Revista de Administración Pública. N° 194. Madrid, mayo-agosto 2014. p. 17.

En: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4792824.pdf>

Consultado: 16 de mayo de 2019

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 526-527.

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

- (i) **La falta de la actuación administrativa determinada por la normativa.** El sujeto puede haber realizado otro tipo de acciones, pero la norma exigirá una actuación determinada en el plazo previsto, cuya omisión configura la primera condición para que opere la caducidad. En el caso del procedimiento administrativo sancionador, la norma requiere la resolución del procedimiento antes del cumplimiento del plazo de caducidad.
- (ii) **El transcurso del tiempo establecido por la norma para el ejercicio de un derecho o el elemento objetivo de la caducidad.** Excedido el límite temporal, el procedimiento caduca. Cabe señalar que la acción del sujeto no interrumpe el cómputo del plazo de caducidad (...). (Énfasis agregado)

- 28. Sobre esta base, el TFA ha manifestado que la caducidad administrativa se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia de dilaciones innecesarias dentro de los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora³⁴.
- 29. Ahora bien, en nuestra legislación, la caducidad administrativa aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores se ejecuta en virtud del numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, cuyo tenor establece que los mismos deberán ser resueltos en un plazo de nueve (9) meses, contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos al administrado. Plazo que, excepcionalmente, podrá ser ampliado como máximo por tres (3) meses, mediante resolución emitida por la autoridad competente que justifique dicha ampliación³⁵.

³⁴ Ver considerando 35 de la Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de enero de 2019.

³⁵ **TUO de la LPAG**

Artículo 259°.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

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

30. Sobre esto último, en la *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, elaborada por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos³⁶, se señala lo siguiente³⁷:

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

(Resaltado agregado)

31. Como se advierte, la ampliación del plazo de caducidad administrativa aparece como una facultad excepcional de la Administración que, para su ejercicio, requiere de un debido sustento, en la medida que la ampliación irradia sobre el derecho de los administrados a ser juzgados dentro de un plazo razonable, que constituye una manifestación implícita del derecho al debido procedimiento.
32. En el caso de autos, se advierte que, a través de la Resolución Subdirectoral III, la SFEM resolvió ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS seguido contra CNPC, en virtud de una supuesta variación de imputación de cargos establecida mediante la Resolución Subdirectoral II.
33. En atención a lo expuesto, este Tribunal es de la opinión que, previamente al análisis de la configuración del plazo de caducidad administrativa en el PAS, se verifique si la ampliación del mismo fue debidamente sustentada con arreglo a lo señalado en los párrafos precedentes.

Del caso en concreto

De la Resolución Subdirectoral III

34. De la revisión del citado acto, se evidencia que el sustento empleado por la SFEM —como autoridad competente— para ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS fue el respeto del derecho de defensa del administrado, al haberse variado la imputación efectuada con carácter primigenio; ello, conforme se observa en el siguiente detalle³⁸:

³⁶ La citada guía fue emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del MINJUS en el marco de sus funciones para promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 54° del Reglamento de Organización y Funciones del MINJUS, aprobado con Decreto Supremo N° 013-2017-JUS.

³⁷ MINJUS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. 2da edición, aprobada con la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ del 7 de junio de 2017, p. 55.

³⁸ Folios 54 al 55.

“(…)

6. Asimismo, en el Numeral 8.3 del Artículo 8° del RPAS del OEFA, establece que los administrados podrán presentar sus descargos al Informe Final de Instrucción en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de su notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, la misma que se otorgará de manera automática³⁹.
7. Cabe precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador tiene por fecha de caducidad el 06 de agosto del 2019; sin embargo, del estado del mismo se advierte que se encuentra pendiente la presentación de los descargos del administrado a la Resolución Subdirectoral N° 2 [Variación de la imputación de cargos]; luego de ello, la emisión de Informe Final de Instrucción y en atención a lo dispuesto por el RPAS del OEFA, el administrado cuenta con un plazo de diez (10) días hábiles para formular sus descargos al Informe Final de Instrucción, el mismo que podrá ser prorrogado por cinco (5) días hábiles más, por única vez.
8. En ese sentido, no habiendo vencido el plazo para la presentación de los descargos a la Resolución Subdirectoral N° 2 ni emitido el Informe Final de Instrucción y, quedando pendiente el plazo para que el administrado formule sus descargos al mencionado Informe, **en resguardo de su derecho de defensa⁴⁰ comprendido dentro del principio del debido procedimiento⁴¹,**

³⁹ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**
“Artículo 8°.- Informe Final de Instrucción

(…)

8.3 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, que se otorga de manera automática”.

(Lo resaltado ha sido agregado)

⁴⁰ El Tribunal Constitucional, en reiteradas resoluciones ha establecido que “el debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica.” (STC N°s 3741-2004-PA, fundamento 21, 615-2009-PA/TC, fundamento 4 y 5, 6136-2009-PA/TC, fundamento 2, 6785-2006-PA/TC, fundamento 9, entre otras).

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

⁴¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

corresponde ampliar el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador por un periodo máximo de tres (3) meses, es decir hasta el 6 de noviembre del 2019 (...)".

(Resolución Subdirectoral N° 0834-2019-OEFA/DFAI/SFEM)

26. En función a dicho sustento, se verificará si el contenido de la Resolución Subdirectoral II fue expedido con arreglo a lo establecido en el artículo 7^o⁴² del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (RPAS), el mismo que establece la prerrogativa de variar o ampliar la imputación de cargos antes de la emisión de resolución final, en función de aquellos incumplimientos detectados de manera adicional a los expresados inicialmente en el objeto de fiscalización⁴³; siendo que, en todo caso, requiere de la comunicación al administrado, a efectos de que formule sus argumentos respecto de su nueva situación jurídica.
27. Por lo tanto, este Colegiado analizará si, en efecto, la variación de la imputación de cargos realizada por la SFEM, colocó al administrado frente a una nueva valoración de los hechos materia de infracción, a fin que justifique la dación de un plazo adicional para la presentación de descargos.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.2. **Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.**

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."

(Lo resaltado ha sido agregado)

⁴² **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**

Artículo 7°.- Variación de la imputación de cargos

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

⁴³ **TUO de la LPAG**

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

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

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

De la Resolución Subdirectoral II

28. De acuerdo al criterio de la Autoridad Instructora, correspondía realizar la variación de la imputación de cargos descrita en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral I, en atención a que en el hecho imputado original no habría indicado las medidas preventivas necesarias a fin de evitar la ocurrencia de impactos ambientales, así como la omisión, dentro del sub tipo infractor, de la alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del elemento suelo.
29. Modificación que, en ese sentido, tuvo como sustento el que se recoge a continuación:

“(…)

8. No obstante ello, en la Resolución Subdirectoral se señaló que el administrado no adoptó medidas de prevención vinculadas al mantenimiento anticorrosivo del pozo EA 8419 BA34; es decir, no se consideró las medidas preventivas que debió de adoptar en la instalación correspondiente a la línea de flujo identificada en el marco de la acción de supervisión⁴⁴.
9. Por tanto, a fin de garantizar el derecho de defensa del administrado, en el presente caso, corresponde precisar las medidas de prevención que no habría adoptado el administrado en la instalación materia de análisis (línea de flujo del pozo EA 8419), conforme se señala a continuación:

Cuadro N° 1: Medidas de prevención que debió ejecutar el administrado en la línea de flujo del pozo EA 8419

Medidas de prevención	Finalidad
Inspecciones visuales en la línea de flujo del pozo EA 8419	Advertir con anticipación el desgaste de las líneas de flujo.
Mantenimiento de la línea de flujo del pozo EA 8419	Garantizar la integridad de la línea de flujo.
Utilizar elementos de limpieza al interior de la línea de flujos (“chanchos”) del pozo EA 8419.	Limpiar y remover los sedimentos dentro de la línea de flujo.
Utilizar elementos que detecten corrosión, laminaciones o fisuras en la línea de flujo del pozo EA 8419	Verificar daño físico en las líneas de flujo.

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería del OEFA – SFEM.

“(…)

14. Finalmente, resulta pertinente precisar el daño potencial consignado en la Resolución Subdirectoral, en vista que el impacto de hidrocarburos líquidos en el suelo genera el deterioro de la calidad de este componente, en tanto sus propiedades físicas, químicas (cambios en su textura, densidad, porosidad,

⁴⁴ Conforme se observa en los registros fotográficos N° 4, 5, 8 y 9 del Informe de Supervisión N° 2111-2016-OEFA/DS-HID. Páginas del 93 al 96 del archivo digital “Anx 1. INFORME N° 2111-2016” contenido en el CD que obra en el folio 9.

entre otros) y biológicas (los microorganismos que habitan los suelos contaminados sufren cambios en su metabolismo) resultan afectadas; así como deterioro del ecosistema; toda vez que, los hidrocarburos son productos tóxicos que podrían causar daños a la flora y fauna propias del lugar.

15. Por consiguiente, corresponde precisar las medidas de prevención y considerar los resultados de excesos de ECA para suelo industrial como sustento de la única imputación de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; así como, precisar el daño potencial; conforme a lo señalado precedentemente.

(...)"

(Resolución Subdirectoral N° 0833-2019-OEFA/DFAI/SFEM)

30. Bajo dicho pronunciamiento, se tiene entonces que la construcción de la variación de la imputación efectuada en el presente expediente se compuso de dos situaciones: i) la inclusión de las medidas preventivas que debió adoptar el administrado, a fin de evitar la ocurrencia de impactos ambientales; y, ii) la alteración de las propiedades del suelo, por el impacto de hidrocarburos en dicho elemento; para una mejor apreciación de los mismos, se ha diseñado el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro N° 3: Imputación de Cargos

N°	Resolución Subdirectoral I (Inicio)	Resolución Subdirectoral II (Variación)
	Imputación de la conducta infractora	
1°	CNPC Perú S.A. no adoptó las medidas de prevención, a efectos de prevenir fallas y evitar impactos ambientales, debido a que durante la	CNPC Perú S.A. no adoptó las medidas de prevención ⁴⁵ , a efectos de prevenir fallas y evitar impactos ambientales ⁴⁶ , debido a que durante la

⁴⁵ El administrado para evitar los impactos ocurridos en el suelo donde pasa la línea de flujo del pozo EA 8419 de Batería BA34 del Lote X, pudo haber adoptado las siguientes medidas de prevención:

Medidas de prevención

Medidas de prevención	Finalidad
Inspecciones visuales en la línea de flujo del pozo EA 8419.	Advertir con anticipación el desgaste de las líneas de flujo.
Mantenimiento de la línea de flujo del pozo EA 8419.	Garantizar la integridad de la línea de flujo.
Utilizar elementos de limpieza al interior de la línea de flujo ("chanchos") del pozo EA 8419.	Limpiar y remover los sedimentos dentro de la línea de flujo.
Utilizar elementos que detecten corrosión, laminaciones o fisuras en la línea de flujo del pozo EA 8419.	Verificar daño físico en las líneas de flujo.

Cabe precisar que el administrado pudo adoptar las medidas de prevención señaladas precedentemente u otras que cumplan la misma finalidad, que se encuentren acorde con sus operaciones y permitan prevenir la generación de impactos negativos.

⁴⁶ Los hechos se sustentan en el Acta de Supervisión, el Reporte Final de Emergencias y en los registros fotográficos N° 4, 5 y 8 del Informe de Supervisión N° 2111-2016-OEFA/DS-HID del 10 de mayo de 2016, contenido en el CD obrante en el folio 9 del expediente.

N°	Resolución Subdirectoral I (Inicio)	Resolución Subdirectoral II (Variación)
	Imputación de la conducta infractora	
	supervisión se detectó que la línea de flujo del Pozo EA8419 se encontraba corroída, condición que provocó la rotura de las mismas y generó impactos ambientales en un área aproximada de 91 m ² de suelo.	supervisión se detectó que la línea de flujo del Pozo EA8419 se encontraba corroída, condición que provocó la rotura de la misma y generó impactos ambientales en un área aproximada de 91m ² de suelo.
Motivación respecto del daño potencial		
2°	Tal como consta en el Informe de Supervisión Directa N° 2111-2016-OEFA/DS-HID, producto del incumplimiento de lo establecido en el respectivo IGA, se impactó suelo natural en una aproximado de 91 m ² si bien las diferentes zonas donde se ubica el Lote x son desérticas, también se encuentra flora y fauna propia de ambiente desérticos y los microorganismos del suelo. Por lo tanto, se evidencia daño potencial a la flora o fauna del lugar.	El impacto de hidrocarburos líquidos en el suelo genera el deterioro de la calidad de este componente, en tanto sus propiedades físicas, químicas (cambios en su textura, densidad, porosidad, entre otros) y biológicas (los microorganismos que habitan los suelos contaminados sufren cambios en su metabolismo) resultan afectadas; así como deterioro del ecosistema debido a que los hidrocarburos son productos tóxicos que podrían causar daños a la flora y fauna como por ejemplo especies arbóreas como el Algarrobo, Zapote, Hualtaco, Palo Santo y Palo Verde y arbustivas como el Vichayo; y aves, reptiles, zorro costeno, entre otros, propios del ecosistema desértico, conforme se encuentran

Asimismo, cabe agregar que la Dirección de Supervisión realizó la toma de tres (3) muestras de suelo, cuyos resultados evidencian exceso de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para suelo de uso industrial (categoría aplicable para aquellas áreas ubicadas dentro de instalaciones de producción de hidrocarburos) establecidos en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM (en lo sucesivo, **ECA para suelo industrial**), conforme se muestra a continuación:

Resultados del muestreo de suelos realizado por la Dirección de Supervisión

Punto de monitoreo	Descripción	Coordenadas UTM WGS 84, Zona 18		Resultados de Monitoreo	
		Este (m)	Norte (m)	F2 (C10-28)	F3 (C28-C40)
24,6.ESP	A 39 m del Pozo EA 8419 BA34 en dirección N.	0479153	9529031	15138.0	8401.0
24,6.ESP – 1	A 48 m del Pozo EA 8419 BA34 en dirección N.	0479152	9529023	18865	8367
24,6.ESP – 2	A 59 m del Pozo EA 8419 BA34 en dirección N.	0479158	9529039	3531	2014
ECA ⁽¹⁾				5000	6000

Fuente: Informe de ensayo N° SAA-15/03317, del laboratorio AGQ Perú S.A.C.

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería (SFEM) del OEFA.

(1) Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, Uso Industrial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM

Del cuadro precedente, se observa que las concentraciones de Fracciones Totales de Hidrocarburos F2 (C10-C28) Y F3 (C28.C40) exceden los ECA para suelo industrial. Dichos resultados se sustentan en el Informe de ensayo N° SAA-15/03317, realizado por el Laboratorio AGQ PERÚ S.A.C.

N°	Resolución Subdirectoral I (Inicio)	Resolución Subdirectoral II (Variación)
	Imputación de la conducta infractora	
		identificadas y descritas en los instrumentos de gestión ambiental del Lote X.

Elaboración: TFA

31. De la evaluación del cuadro precedente, respecto a la variación de la imputación de cargos N° 1, esta Sala es de la opinión que ello no significó una nueva construcción del hecho infractor, pues de acuerdo al incumplimiento imputado en la Resolución Subdirectoral I, las medidas preventivas deben ser seleccionadas por el propio administrado, en función a su sistema o capacidad operativa⁴⁷, y en ese sentido resulten idóneas para la actividad de hidrocarburos, mas no las que a juicio de la SFEM se debieron implementar.
32. Por lo tanto, la Autoridad Instructora, al indicar expresamente las medidas preventivas omitidas, no aportó un elemento adicional a los hechos materia de infracción o, en su defecto, una nueva interpretación de los hechos recabados, por lo que la variación de la imputación de cargos se mantuvo con el mismo rigor que cuando se inició el PAS sobre este extremo.
33. De igual manera, con relación a la variación de la imputación de cargos N° 2 que refiere el Cuadro antes aludido, se advierte que la SFEM describió las alteraciones de las propiedades del suelo -como consecuencia del derrame de hidrocarburos- a fin de sustentar el daño potencial a la flora y fauna.
34. Sobre el particular, corresponde señalar que, a través del inicio del PAS, la SFEM notificó el análisis de Estándares de Calidad Ambiental (**ECA**) para Suelo⁴⁸, en los

⁴⁷ Ello se infiere del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) del Lote X, el cual es citado en el folio 66 del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 1127-2016-OEFA/DS-HID del 06 de abril de 2016, contenido en el Informe de Supervisión Directa N° 2111-2016-OEFA/DS-HID del 10 de mayo de 2016 que obra en el soporte magnético (CD) de folio 9 del expediente.

Documento notificado al administrado de acuerdo a lo resuelto en el artículo 4° de la Resolución Sub Directoral I, el cuál expresa lo siguiente:

“(…)

Artículo 4°.- Notificar a CNPC Perú S.A. (...) un (1) disco compacto que contiene el Informe de Supervisión Directa N° 2111-2016-OEFA/DS-HID, el Informe Técnico Acusatorio N° 2327-2016-OEFA/DS y sus anexos.
“(…)”

⁴⁸ **Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM - Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo**
Anexo II

“Definiciones

(…)”

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

parámetros Fracción de Hidrocarburos F2 (C₁₀-C₂₈) y F3 (C₂₈-C₄₀), con relación a las muestras de suelo impactadas, cuyos resultados se exponen en el siguiente cuadro⁴⁹:

Cuadro N° 02: Resultados de Laboratorio

Parámetros	Unidad	Estación de Muestreo			ECA (1)
		24,6,ESP	24,6,ESP 1	24,6,ESP 2	
Hidrocarburos totales C5-C10	mg/Kg MS	< 0,3	< 0,3	< 0,3	500
Hidrocarburos totales C10-C28 (DRO)	mg/Kg MS	15 138,0	18 865	3 531	5 000
Hidrocarburos totales C28-C40 (Pesados)	mg/Kg MS	8 401,0	8 367	2 014	6 000
Cromo Hexavalente	mg/Kg MS	< 0,1	< 0,1	< 0,1	1,4

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 2111-2016-OEFA/DS-HID

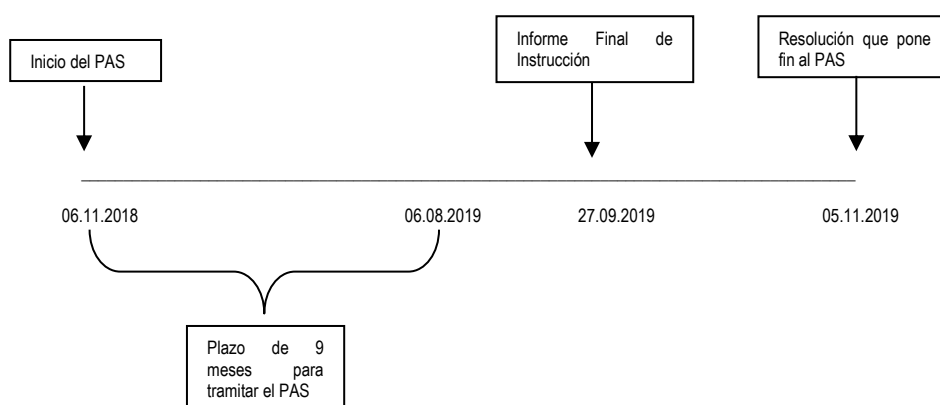
37. Conforme a lo expuesto, se concluyó que la concentración de hidrocarburos en los suelos impactados habría sobrepasado el ECA Suelo Industrial⁵⁰.
38. Dicho esto, la SFEM al introducir la alteración de las propiedades del suelo en la variación de la imputación de cargos, no generó un hecho determinante en el mismo, pues el daño potencial a la flora y fauna se habría acreditado de manera suficiente mediante la superación de los ECAS del elemento suelo, el cual es el habitat de diversos organismos del Lote X, hecho que se dio en conocimiento al administrado, a través de la notificación de la Resolución Subdirectoral I.
39. En consecuencia, sobre este extremo de la variación de la imputación de cargos, no se evidencia que se hubiese adicionado un nuevo elemento a la imputación inicial, o bien una interpretación diferente sobre el mismo.
40. Por lo tanto, esta Sala concluye que la Resolución Subdirectoral II no logró modificar la situación jurídica del administrado establecida de manera original en la Resolución Subdirectoral I, por lo que, a criterio de este Colegiado, no es suficiente para sustentar la ampliación del plazo de caducidad administrativa en el presente procedimiento.
41. En consecuencia, se colige que -en el presente caso- no correspondía otorgarle al administrado un plazo adicional para presentar sus descargos, pues claramente

⁴⁹ Folio 64 del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 1127-2016-OEFA/DS-HID del 06 de abril de 2016, contenido en el Informe de Supervisión Directa N° 2111-2016-OEFA/DS-HID del 10 de mayo de 2016 que obra en el soporte magnético (CD) del folio 9 del expediente.

⁵⁰ Numeral 35 del Informe Técnico Acusatorio N° 2327-2016-OEFA/DS de fecha 29 de agosto de 2016 (folio 5).

la imputación de cargos que dispuso la Resolución Subdirectoral I no habría variado con la Resolución Subdirectoral II, es decir, el administrado no se encontró frente a un nuevo escenario en el cual deba reformular su defensa.

42. Dicho esto, la Resolución Subdirectoral III no cumple con el requisito exigido en el artículo 259° relativo al carácter excepcional que debe reflejarse en la motivación de dicho acto; en ese sentido, a criterio de este Tribunal, corresponde analizar el computo del plazo de caducidad administrativa incoado en el presente procedimiento. En esa medida, se presenta la siguiente línea de tiempo a fin de contextualizar los hechos sucedidos:



43. De lo expuesto, se advierte que la DFAI excedió el plazo de caducidad administrativa, por lo que, en aplicación de los numerales 2 y 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG⁵¹, esta Sala considera pertinente declarar la caducidad administrativa del PAS seguido contra CNPC y, en consecuencia, ordenar su archivo.
44. Sin perjuicio de la declaratoria de caducidad administrativa, este Colegiado estima relevante dejar a salvo aquellas prerrogativas que goza la SFEM, en su calidad de Autoridad Instructora, relacionadas en evaluar si corresponde el inicio de un nuevo PAS, tomando en cuenta que la declaración de la caducidad administrativa no deja

⁵¹

TUO de la LPAG

Artículo 259°.- Caducidad del procedimiento sancionador

1. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

(...)

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente, conforme a lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG⁵².

45. Finalmente, en atención a las consideraciones antes señaladas, este Tribunal es de la opinión que carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación.

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. - Declarar la **CADUCIDAD** administrativa del presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra CNPC PERÚ S.A. en el Expediente N° 1105-2018-OEFA/DFAI/PAS, y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el mismo, dejando a salvo la adopción de las medidas que correspondan por parte de la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas del OEFA.

SEGUNDO. – Notificar la presente resolución a CNPC PERÚ S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

⁵² **TUO de la LPAG**
Artículo 259°.- Caducidad del procedimiento sancionador

(...)

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.
5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador.”

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 117-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 25 páginas.



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 00362532"



00362532