



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

RESOLUCIÓN N° 048-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1064-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETROBRAS ENERGÍA DEL PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0533-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se revoca la Resolución Directoral N° 0533-2017-OEFA-DFSAI del 27 de abril de 2017 a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa por parte de Petrobras Energía del Perú S.A. por no cumplir con retirar la totalidad de los materiales detectados en el área del pozo AA 9988, conforme a lo establecido en el Plan de Abandono Parcial, toda vez que no incumplió con lo dispuesto en los artículos 9°, 88° y 90° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM."

Lima, 11 de octubre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Petrobras Energía del Perú S.A.¹ (en adelante, **Petrobras**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura.
2. Mediante Resolución Directoral N° 317-2012-MEM/AE del 28 de noviembre de 2012, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dggae**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Plan de Abandono Parcial de Siete (07) Pozos (EA 7593, EA 7594, EA 7589, EA 2412, EA 9499, EA 10041 y AA 9988) del Lote X (en adelante, **Plan de Abandono Parcial**).
3. El 22 de abril de 2013 así como el 18 y 19 de agosto de 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, **DS**) realizó dos supervisiones regulares al Lote X operado por

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434. Cabe indicar que toda referencia a Petrobras es realizada sobre CNPC PERÚ S.A.

Petrobras, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en el Plan de Abandono Parcial.

4. Como resultado de dichas acciones de supervisión, la DS encontró indicios del presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende de las Actas de Supervisión N° 005506² y s/n³, y en los Informes de Supervisión N° 113-2013-OEFA/DS-HID⁴ del 30 de mayo de 2013 (en adelante, **Informe de Supervisión 2013**) y N° 874-2014-OEFA/DS-HID⁵ del 31 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión 2014**). Dichos resultados fueron analizados por la DS en el Informe Técnico Acusatorio N° 1690-2016-OEFA/DS⁶ del 30 de junio de 2016 (en adelante, **Informe Técnico Acusatorio**).
5. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 935-2016-OEFA-DFSAI/SDI⁷ del 26 de julio de 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petrobras.
6. Mediante escrito E01-070473⁸, recibido el 13 de octubre de 2016, Petrobras presentó descargos a la imputación efectuada a través de la Resolución Subdirectoral N° 935-2016-OEFA-DFSAI/SDI.
7. El 29 de marzo de 2017 se notificó a Petrobras la Carta N° 427-2017-OEFA/DFSAI/SDI mediante el cual se remitió el Informe Final de Instrucción N° 0329-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**),

² Páginas 33 a 34 del Informe de Supervisión N° 113-2013-OEFA/DS-HID, folio 15, contenida en CD ROM.

³ Páginas 35 a 40 del Informe de Supervisión N° 874-2014-OEFA/DS-HID, folio 15, contenida en CD ROM.

⁴ Páginas 4 a 14 del Informe de Supervisión N° 874-2014-OEFA/DS-HID, folio 15, contenida en CD ROM.

⁵ Páginas 7 a 23 del Informe de Supervisión N° 874-2014-OEFA/DS-HID, folio 15, contenida en CD ROM.

⁶ Folios del 1 al 14.

⁷ Folios del 16 al 29. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 12 de agosto de 2016 (folio 30).

⁸ Folios 62 al 267.

⁹ Folios 268 a 281. En dicho informe, se recomendó a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Petrobras por la comisión de la siguiente infracción, de acuerdo a los fundamentos expuestos en el mismo:

N°	Presuntas conductas infractoras	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
----	---------------------------------	--	--

otorgando un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos del administrado.

8. Posteriormente, y en atención al análisis de los documentos antes mencionados, así como del escrito de descargos presentado por Petrobras el 7 de abril de 2017¹⁰, en razón del Informe Final de Instrucción, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 533-2017-OEFA/DFSAI del 27 de abril de 2017¹¹, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa¹², conforme se muestra a continuación en el Cuadro N° 1:

1	Petrobras Energía Perú S.A. no habría cumplido con retirar la totalidad de los materiales detectados en el área del pozo AA 9988, conforme a lo establecido en el Plan de Abandono Parcial.	Artículos 89° y 90° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.5 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.
		Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM	Numeral 3.4.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. (*)

(*) Cabe señalar que mediante Resolución Subdirectoral N° 505-2017-OEFA/DFSAI/SDI, se corrigió el error material contenido en la Resolución Subdirectoral N° 935-2016-OEFA/DFSAI/PAS.

¹⁰ Folios 285 a 293. Dicho escrito fue complementado mediante escrito de registro N° 31036 del 12 de abril de 2017 (Folios 295 a 298)

¹¹ Folios 323 a 335. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de mayo de 2017 (folio 337).

¹² 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.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la que se declaró la responsabilidad administrativa de Petrobras en la Resolución Directoral N° 0533-2017-OEFA/DFSAI

	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petrobras Energía Perú S.A. no cumplió con retirar	Artículos 89 ^{o13} y 90 ^{o14} del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de	Numeral 3.4.5 ¹⁵ de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en

¹³ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 89°.- El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

- Teniendo en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema se propondrá, en el Plan de Abandono las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución.
- La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.
- Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono el responsable del proyecto deberá otorgar Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza), que sustente el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono. La Garantía debe ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono propuesto, con vigencia hasta noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la culminación de las actividades 30 consideradas en el Plan de Abandono.
- La garantía de Seriedad de Cumplimiento del Plan de Abandono, no podrá ser liberada hasta que el OSINERG informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del Plan de Abandono y al cumplimiento de las metas ambientales de éste. Durante la elaboración del Plan de Abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM**

Artículo 90°.- El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

¹⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
	Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental		
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
	3.4.5. Incumplimiento de normas sobre Plan de Abandono	Art. 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Arts. 118° al 121° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Art. 52° del Reglamento aprobado por D.S. N° 030-98-EM. Art.88°, 89° y 90° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM Art. 69a del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM, incorporado a través del D.S. N° 045-2005-EM Arts. 66°, 67°, 68° 150°, 193°, 194°, 195°, 196°, 197°, 198°, 199°, 200°, 201°, 202°, 203°, 204°, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 69°, 70°, 89° inciso b) y 90° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM Art. 4°, 6° y 9° de la Ley N° 29134	Hasta 10,000 UIT.

la totalidad de los materiales detectados en el área del pozo AA 9988, conforme a lo establecido en el Plan de Abandono Parcial.	Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.
	Artículos 9° ¹⁶ del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM	Numeral 3.4.4 ¹⁷ de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Fuente: Resolución Directoral N° 533-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

9. La Resolución Directoral N° 533-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI indicó que en el plan de abandono parcial Petrobras se comprometió a realizar el retiro de los materiales de los pozos EA-2412, EA-9499, EA-7594 y AA-9988; y luego trasladarlos a sus almacenes para su reúso posterior.
- (ii) Asimismo, refirió que durante la Supervisión Regular 2014, se advierte que el recurrente no realizó el retiro de la totalidad de los materiales en las áreas de los pozos en mención, incumpliendo con el compromiso previsto en el plan de abandono parcial, lo cual consta en las fotografías N°s 9, 10, 28, 33, 39 y 40 del Informe de supervisión.
- (iii) Además, la primera instancia refirió que durante la supervisión de campo, Petrobras realizó el retiro de la totalidad de los materiales detectados en los pozos EA-2412, EA-9499 y EA-7594, conforme se evidencia en el acta de supervisión s/n del 19 de agosto de 2014, esto es antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador (12 de agosto de 2016).
- (iv) Asimismo, la DFSAI, con base en lo establecido en el artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y en el artículo 14° del Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-

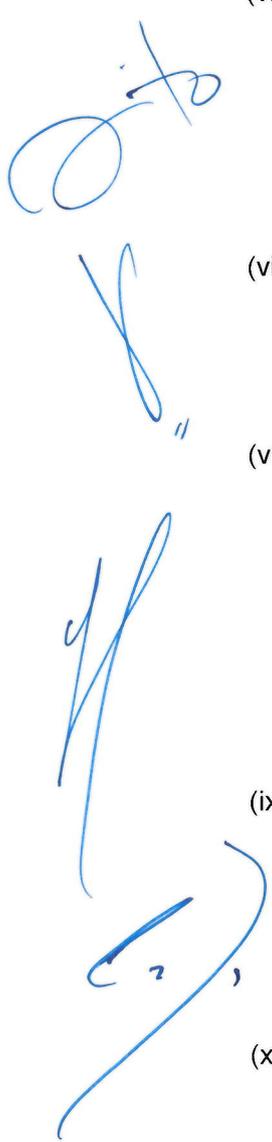
¹⁶ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM**

Artículo 9.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

¹⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD**

Rubro	Tipificación de Infracción	Base Legal	Sanción	Otras sanciones
3	Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
3.4.4	No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de gestión ambiental	Artículo 9° del RPAAH, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT	Suspensión Temporal de Actividades, Suspensión Definitiva de Actividades y Cierre de Instalaciones.

2017-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD**), indicó que el incumplimiento del compromiso ambiental referido a las actividades del retiro de los materiales detectados en el área de los pozos EA 9499, EA 7594 y EA 2412 califica como un riesgo leve.

- 
- (v) En esa línea, la DFSAI concluyó que el administrado subsanó la conducta infractora antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, por lo que exime de responsabilidad a Petrobras en ese extremo.
- (vi) Por otro lado, sobre lo alegado por Petrobras respecto a que en la supervisión regular 2014 se verificó que el Pozo AA9988 había sido abandonado, cumpliéndose con el retiro de todos los materiales detallados en el Plan de Abandono Parcial, la DFSAI indicó que en el Acta de Supervisión s/n se detalla que sólo los Pozos EA-7594, EA-2412 y EA-9499 fueron subsanados por el administrado pero no el Pozo AA 9988. Complementariamente a ello, indicó que la DS sustentó el no retiro de los materiales del Pozo AA 9988 en las fotografías N°s 37, 38, 39 y 40.
- (vii) Asimismo, la primera instancia indicó que en el *Daily Operational Report* presentado por el administrado, se detallan las acciones de desinstalación del Pozo AA 9988; no obstante ello, del Reporte de Carga de Materiales para Inspección - Tubos y Varillas, no se menciona el retiro de los materiales encontrados en la supervisión regular 2014.
- (viii) Además, respecto a lo alegado por el administrado sobre que el material encontrado (tubería) cerca al Pozo AA 9988, pertenece al material retirado durante la reparación de la línea de inyección del Pozo AA2019 que pasa por la proximidad del Pozo AA 9988, para lo cual presentó el Reporte Diario de la contratista de servicio de Metal Mecánica; la DFSAI precisó que dicho documento hace mención a la recuperación de seis (6) tubos en la quebrada adyacente al Pozo -88 CA-22, y tiene por fecha 8 de setiembre del 2016. En consecuencia, sostuvo que dicho documento refleja acciones de recuperación de materiales en la zona del Pozo AA 9988, las cuales son posteriores a la supervisión, por lo que no desvirtúa su argumento.
- (ix) Adicionalmente, respecto al cumplimiento de la propuesta de medida correctiva señalada en la Resolución Subdirectorial N° 935-2013-OEFA/DFSAI/SDI alegado por el administrado, la DFSAI precisó que conforme a la orden de trabajo N° 575315 para el retiro y disposición de materiales del Pozo AA 9988, se advierte que se realizó el 8 de setiembre del 2016, esto es posteriormente al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- (x) En ese sentido, la DFSAI indicó que el administrado incumplió con lo dispuesto en los artículos 9°, 88° y 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, lo cual configura una infracción administrativa a los numerales 3.4.5 y 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, respectivamente.

- (xi) Finalmente, la DFSAI no dictó ninguna medida correctiva toda vez que Petrobras retiró los materiales encontrados en la supervisión regular 2014, conforme se aprecia en las fotografías y la orden de trabajo N° 575315, por lo que consideró que corrigió la conducta infractora y que no hay consecuencias que se deban corregir, compensar, revertir o restaurar.
10. El 25 de mayo de 2017, Petrobras interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 533-2017-OEFA/DFSAI¹⁸, argumentando lo siguiente:
- a) Petrobras indicó que la operación de abandono del Pozo AA 9988 de la zona de Carrizo se realizó entre el 31 de mayo y el 1 de junio del 2014, de acuerdo al “*Daily Operational Report*”. En ese sentido, de acuerdo a lo señalado en el numeral 30 del literal a) del punto “**III.2 Hecho Imputado N° 2**” de la resolución apelada, para el pozo en mención, el compromiso ambiental asumido en el Plan de Abandono Parcial –detallado en el punto II.8, Retiro de Materiales– solo corresponde el retiro de los siguientes materiales¹⁹:
- Material del Pozo: Empaque de 41/2 y 413 ft de tubería 2 3/8.
 - Material de superficie: Cabezal de 4 ½.
- b) Además, indicó que los materiales mostrados en las fotografías N°s 39 y 40 referidos al pozo AA 9988 no guardan relación con los materiales que fueron obtenidos durante la operación de abandono de los pozos los pozos EA 2412, EA 9499, EA 7594 y AA 9988, los que debieron ser retirados de acuerdo al compromiso ambiental asumido en el Plan de Abandono Parcial. En esa línea argumentativa, alegó que el OEFA no tiene evidencias para afirmar que haya incumplido lo establecido en el Plan de Abandono Parcial.
- c) Con base en ello, refirió que no incumplió con retirar la totalidad de los materiales detectados en el área del pozo AA 9988, conforme a lo establecido en el Plan de Abandono Parcial. Y que se está transgrediendo el principio de causalidad, establecido en el numeral 8 del artículo 246° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS²⁰. En esa medida, sostuvo que el procedimiento debería ser archivado.

¹⁸ Mediante escrito con registro N° E01-041449, folios 339-347.

¹⁹ Al respecto, el administrado alegó que el OEFA consideró ello dentro de la Matriz de Verificación Ambiental adjunta al Informe N° 0874-2014-OEFA/DS-HID.

²⁰ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

- d) Por otro lado, Petrobras alegó que conforme a lo señalado en el acápite II.8. del Capítulo II de la Matriz de Verificación Ambiental referido al retiro de materiales, el OEFA ha considerado que todos los hallazgos observados fueron subsanados antes de la suscripción del Acta de Supervisión s/n.
- e) Al respecto, alegó que hubo un error en la autoridad al no consignar y precisar la información correspondiente al pozo AA9988 en el Acta de Supervisión s/n, debido a lo siguiente:

"(...) que como sustento de dicha omisión en el Acta antes descrita, son las imágenes adjuntas al mismo y lo indicado, ya que en el Pozo EA-9499 se consigna que el administrado cumplió con retirar el tubo de fierro que se encontraba al costado del pozo abandonado; cuando conforme lo informó la propia autoridad en dicho pozo no existía hallazgo u observación de tubería alguna, sino por el contrario, la observación en dicho pozo era de trapos con hidrocarburos, conforme se observa en la fotografía N° 33."²¹

- f) Asimismo, acotó que la fotografía N° 33 que le corresponde al pozo EA-9499 muestra trapos con hidrocarburos en una zona que no corresponde a la locación del pozo AA 9988 y es un material totalmente diferente al señalado en el Acta s/n que indica "POZO EA9499 El administrado cumplió con retirar el tubo de fierro que se encontraba al costado del pozo abandonado.". Dicho hecho, según el administrado, demostraría un error en la descripción de la subsanación del hallazgo encontrado en el pozo EA 9499.
- g) El administrado agregó que, ello demuestra que en el acta de supervisión no se incluyó la subsanación del hallazgo detectado en el pozo AA 9988, dado que la descripción señala que corresponde al pozo EA 9499, cuando en realidad corresponde al primero. Lo cual es concordante con lo señalado en la sección Hallazgos que indica:

"1 HALLAZGO: Los hallazgos encontrados durante la supervisión fueron subsanados por el administrado y la verificación de levantamiento se realizó el 19-08-2014, antes de la firma del Acta de supervisión."²²

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

Folios 344 y 345.

Folio 346.

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 (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²³, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁴ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 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 OEFA²⁵.

²³ **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.

²⁴ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

²⁵ **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.

14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁶ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁷ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁸ 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 N° 29325²⁹, y en los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁰, se disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

²⁶ **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.

²⁷ **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.

²⁸ **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.

²⁹ **LEY N° 29325**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

³⁰ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³¹.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³², prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³³.
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 fundamental³⁴, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³² **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

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.

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

³⁴ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

a que dicho ambiente se preserve³⁵; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁶.

21. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁷.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si corresponde atribuir la responsabilidad administrativa a Petrobras por incumplir el compromiso asumido en su Plan de Abandono Parcial.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Petrobras, en su recurso de apelación, indicó que de acuerdo al compromiso ambiental asumido en el punto II.8 del Plan de Abandono Parcial, solo corresponde el retiro de los siguientes materiales: i) Material del Pozo: Empaque de 41/2 y 413 ft de tubería 2 3/8, y ii) Material de superficie: Cabezal de 4 1/2.

³⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 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”.

³⁶ 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.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

26. Al respecto, señaló que los materiales mostrados en las fotografías N^{os} 39 y 40 referidos al pozo AA 9988 no guardan relación con los materiales que fueron obtenidos durante la operación de abandono de los pozos los pozos EA 2412, EA 9499, EA 7594 y AA 9988, y que debieron ser retirados de acuerdo al compromiso ambiental asumido en el Plan de Abandono Parcial. En ese sentido, alegó que el OEFA no tiene evidencias para afirmar que haya incumplido lo establecido en el Plan de Abandono y se estaría transgrediendo el principio de causalidad.
27. Adicionalmente a ello, el recurrente indicó que conforme a lo señalado en el acápite II.8. del Capítulo II de la Matriz de Verificación Ambiental referido al retiro de materiales, el OEFA ha considerado que todos los hallazgos observados fueron subsanados antes de la suscripción del Acta de Supervisión s/n. Asimismo, refirió que hubo un error por parte de la autoridad al no consignar y precisar la información correspondiente al pozo AA9988 en el Acta de Supervisión s/n.
28. Sobre la base de los argumentos señalados por el administrado en su recurso de apelación, esta sala advierte que los mismos cuestionan el sustento efectuado por la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 533-2017-OEFA/DFSAI para determinar su responsabilidad administrativa.
29. En ese sentido, corresponde analizar la resolución apelada, para determinar si se produjo el incumplimiento por parte de Petrobras del compromiso ambiental, referido al retiro de la totalidad de los materiales detectados en el área del pozo AA 9988, conforme a lo establecido en el Plan de Abandono Parcial.
30. Cabe precisar que, el principio de debido procedimiento, dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁸, se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, toda vez constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas, y a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

38

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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.

31. Sobre el particular, de acuerdo con el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁹, la motivación del acto administrativo 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.
32. En aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deba rechazar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, carentes de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de estos.
33. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 533-2017-OEFA/DFSAI, la Autoridad Decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petrobras, por no cumplir con retirar la totalidad de los materiales detectados en el área del pozo AA 9988, conforme a lo establecido en el Plan de Abandono Parcial, incumpliendo de esta forma lo establecido en los artículos 9°, 89° y 90° Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
34. En principio, conviene señalar que los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611 prevén que los estudios ambientales en su calidad de instrumentos de gestión incorporan aquellos programas y compromisos, que con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables, el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas⁴⁰.

³⁹ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

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.
(...)

⁴⁰ **LEY N° 28611.**

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental."

35. Además, la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**) exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución⁴¹. Cabe mencionar, que durante el proceso de la certificación ambiental, la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental que tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos generados por la actividad económica.
36. Por su parte, en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos⁴² se define al Plan de Abandono Parcial como el conjunto de acciones para abandonar parte de un área o instalación.
37. En tal sentido, en el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM se establece que el titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus actividades de hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la Dgaae. Adicionalmente a ello, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes, deberá presentar ante dicha dirección un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados.
38. Asimismo, en el artículo 90° del citado reglamento se dispone que el Plan De Abandono Parcial se cumplirá con lo establecido en el artículo 89° del referido dispositivo en lo referente a tiempo y procedimiento.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos.

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

⁴² **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 4°.- Definiciones

Las definiciones contenidas en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos y las contenidas en el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos resultan de aplicación en cuanto no se encuentren previstas en el presente Reglamento.

En caso de discrepancia entre las directivas y definiciones contempladas en las normas citadas en el párrafo anterior más aquellas de la presente, primarán las contenidas en este Reglamento y luego las del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

Para los fines del presente Reglamento se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

(...)

Plan de Abandono Parcial.- Es el conjunto de acciones para abandonar parte de un área o instalación. Se deberán tomar en cuenta todas las medidas de un Plan de Abandono.

39. Adicionalmente, en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, se impone a los titulares de las actividades de hidrocarburos la obligación de iniciar, ampliar o modificar sus actividades contando, previamente, con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental y a cumplir los compromisos establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental.
40. De lo expuesto, se observa que un titular de la actividad de hidrocarburos que decida abandonar una parte de sus instalaciones debe presentar y cumplir un Plan de Abandono Parcial ante la autoridad competente para su aprobación, el cual contendrá todas las medidas destinadas para que no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo en el área que se está abandonando⁴³.
41. En esa línea argumentativa, y a efectos de determinar la existencia de responsabilidad por parte de Petrobras por el incumplimiento de los artículos 9°, 89° y 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, corresponde identificar los compromisos ambientales contenidos en su Plan de Abandono Parcial y su ejecución según las especificaciones contenidas en el mismo.
42. De acuerdo con el Plan de Abandono Parcial, Petrobras se comprometió a realizar el retiro de los materiales de los pozos EA 2412, EA 9499, EA 7594 y AA 9988, los cuales deberán ser llevados a los almacenes de la referida empresa, para su posterior reúso⁴⁴. Respecto a los materiales del pozo AA 9988, dicho instrumento establece lo siguiente:

"II.8 – Retiro de Materiales

Todos los materiales retirados del pozo, en subsuelo y superficie, serán llevados a los almacenes de Petrobras, para su reúso posterior. Los materiales a retirar de los pozos serán los siguientes:

(...)

G. Pozo AA 9988 (Carrizo)

- *Material del pozo: Empaque de 41/2 y 413 ft de tubería 2 3/8.*
 - *Material de superficie: Cabezal de 4 1/2."*
- (Subrayado agregado).

43. En el presente caso, teniendo en cuenta lo señalado en el considerando 29 de la presente resolución, esta sala determinará si el administrado cumplió con el compromiso asumido en su Plan de Abandono Parcial referido a retirar la totalidad de los materiales detectados en el área del pozo AA 9988. Para tal efecto, debe

LEY N° 28611.

Artículo 27°.- De los planes de cierre de actividades

Los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente. La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación.

Páginas del 89 a la 90 del Informe de Supervisión N° 874-2014-OEFA/DS-HID, obrante en el folio 15 del Expediente (CD-ROM).

evaluarse el análisis realizado por la DFSAI, conforme a lo siguiente:

44. Del Acta de Supervisión s/n, efectuada durante la supervisión al Pozo AA-9988, la primera instancia se sustentó en lo siguiente⁴⁵:

N°	HALLAZGOS
1	<i>HALLAZGO: Los hallazgos encontrados durante la supervisión fueron subsanados por el administrado y la verificación de levantamiento se realizó el 19-08-2014, antes de la firma del Acta de supervisión.</i>

INDICAR NÚMERO DE HALLAZGO	SUBSANACIÓN DE HALLAZGOS IDENTIFICADOS EN CAMPO (DE SER EL CASO)
1	POZO EA-7589 <i>El administrado ha realizado la redimensión del distanciamiento entre plantas para la siembra de las especies forestales nativas de la zona, de acuerdo al Plan de abandono aprobado por la autoridad competente.</i>
2	POZO EA-7594 <i>El administrado ha cumplido con retirar el bloque de cemento encontrado al costado del abandono</i>
3	POZO EA-2412 <i>El administrado ha cumplido con retirar el arco de fierro ubicado a 12 m del pozo abandonado</i>
4	POZO EA-9499 <i>El administrado cumplió con retirar el tubo de fierro que se encontraba al costado del pozo abandonado</i>

45. Asimismo, complementó su análisis con las fotografías N^{os} 37, 38, 39 y 40 a continuación, las que muestran un tubo de fierro en el área del pozo abandonado (Pozo AA-9988):



⁴⁵ Página 37 del Informe de Supervisión 2014, que obra en un medio magnético (CD) a folio 15.

Foto 38

Suelo escarificado para preparar hoyo y siembra de especies forestales nativas de la zona



Foto 39

Se observa tubo de fierro al costado del área del pozo abandonado



Foto 40

Se observa tubo de fierro arrojado al costado del área abandonada



Handwritten blue ink notes on the left side of the page, including a large signature and the word 'Foto' written vertically.

46. En razón de ello, la DFSAI fundamentó la determinación de la responsabilidad administrativa de Petrobras, concluyendo que se encontraba acreditado que, al momento de la supervisión, el recurrente incumplió con retirar la totalidad de los materiales detectados en el área del pozo AA-9988, conforme a lo establecido en su Plan de Abandono Parcial.
47. Como se ha indicado anteriormente, en su recurso de apelación, Petrobras señaló que conforme a lo señalado en el acápite II.8. del Capítulo II de la Matriz de Verificación Ambiental referido al retiro de materiales, el OEFA ha considerado que todos los hallazgos observados fueron subsanados antes de la suscripción del Acta de Supervisión s/n.
48. Asimismo, refirió que hubo un error por parte de la autoridad al no consignar y precisar la información correspondiente al pozo AA-9988 en el Acta de Supervisión s/n. Y acotó que la fotografía N° 33 que le corresponde al pozo EA-9499 muestra trapos con hidrocarburos en una zona que no correspondía a la ubicación del pozo AA-9988 y es un material totalmente diferente al señalado en el Acta de Supervisión s/n que indica **“POZO EA9499 El administrado cumplió con retirar el tubo de fierro que se encontraba al costado del pozo abandonado.”** Ello, según lo expone el administrado, demuestra un error en la descripción de la subsanación del hallazgo encontrado en el pozo EA 9499.
49. La situación descrita muestra que en el acta de supervisión no se incluyó la subsanación del hallazgo detectado en el pozo AA 9988, dado que la descripción señala que corresponde al pozo EA 9499, cuando en realidad correspondería al primer pozo. Lo cual es concordante con lo señalado en los hallazgos contenidos en el Acta de Supervisión s/n.
50. En tal sentido, esta sala advierte de la revisión de los actuados y en la línea de lo indicado por el administrado en su recurso de apelación, que el acápite II.8. del Capítulo II de la Matriz de Verificación Ambiental referido al retiro de materiales, establece lo siguiente:

**Cuadro N° 2: Matriz de Verificación Ambiental (Parte pertinente)
Plan de Abandono Parcial de Siete (7) Pozos de Petróleo del Lote X**

MATRIZ DE VERIFICACIÓN AMBIENTAL PLAN DE ABANDONO PARCIAL DE SIETE (7) POZOS DE PETRÓLEO DEL LOTE X						
N°	N° Aspectos / Actividades / Componentes / Sistemas	Compromisos Ambientales	Ubicación del IGA	Cumple Si / No	Actividades realizadas durante la supervisión ambiental	Sustentación o técnico
1	Descripción del Plan de Abandono Parcial					
	II.8. Retiro de materiales	G. Pozo AA 9988 (Carrizo) • Material del pozo: y 413 ft de tubería 2 3/8".		No	El área se encontró limpia, no había ningún material utilizado en el pozo, el suelo se encontraba en proceso de escarificación (rompimiento o rasgadura de la tierra) para realizar la	Ver Anexo II, Fotos de 39 a 40

		Material de superficie: Cabezal de 4 ½".			actividad de la revegetación. Sin embargo, se observó al costado del área fierros sobre el suelo natural, pero que el administrado lo retiró antes de suscribir el acta.	
--	--	---	--	--	--	--

(Subrayado agregado).

51. De ello, se desprende que el supervisor observó, al costado del área, fierros sobre el suelo natural y que estos fueron retirados antes de suscribir el acta, esto es 19 de agosto de 2014.
52. Adicionalmente a ello, es oportuno indicar que del Informe de Supervisión 2014 se verifica que el supervisor indicó en su análisis técnico del hallazgo que sustenta la conducta infractora, que el administrado cumplió con levantar el hallazgo encontrado en campo, conforme a lo siguiente:

"Hallazgo N° 1⁴⁶

Durante la supervisión se observó en el área de los pozos (EA-2412), (EA-7594), (EA-9499), (AA-9988), el administrado no retiró los fierros oxidado, trapos impregnados hidrocarburos, bloques de cemento, tubo de fierro oxidado que se encontraron al costado las áreas abandonadas".

(...)

Análisis técnico:

(...)

Sin embargo, en el transcurso de la supervisión, el administrado procedió inmediatamente a recoger lo observado en campo y de acuerdo a su naturaleza dispuso su trabajo al almacén temporal de la empresa, para su posterior disposición final por una EPS-RS. Por lo tanto el administrado cumplió con levantar el hallazgo encontrado en campo".

53. Así, de la evaluación de los medios probatorios referidos por el administrado y que no formaron parte del análisis realizado por la primera instancia, se advierte que el Acta de Supervisión s/n indica que el administrado solo habría subsanado los hallazgos detectados en los pozos EA-7589, EA-7594, EA-2412 y EA-9499, mas no el hallazgo verificado en el pozo EA-9988.
54. Sin embargo, de la revisión de la Matriz de Verificación Ambiental y del Informe de Supervisión 2014, efectuada por esta sala, se observa que el administrado habría cumplido con subsanar el hallazgo encontrado en el pozo EA-9988.
55. Por lo que, de la valoración de los medios probatorios obrantes en el expediente no se advierte un documento que dé cuenta —de manera fehaciente— de lo detectado en la supervisión regular 2014, por el contrario tan solo fluye la subsanación realizada, pese a ello, la primera instancia determinó la responsabilidad administrativa de Petrobras.

56. En este punto, resulta oportuno mencionar que, esta sala considera que de los medios probatorios actuados en el presente procedimiento⁴⁷, no se ha acreditado la comisión de la conducta infractora. En consecuencia y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁴⁸, 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 valoración de los medios probatorios realizada por la primera instancia, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 533-2017-OEFA/DFSAI.

57. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por el administrado con relación a la conducta infractora.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 0533-2017-OEFA/DFSAI del 27 de abril de 2017 a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petrobras Energía del Perú S.A. por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la resolución; y, en consecuencia, se dispone archivar el procedimiento administrativo sancionador.

⁴⁷ Esto es:
Acta de supervisión s/n.
Fotografías 37° a 40°.
Matriz de Verificación Ambiental
Informe de Supervisión 2014.

⁴⁸ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
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.
(...)

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Petrobras Energía del Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese


.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Presidente

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

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Vocal

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


.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Vocal

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


.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ

Vocal

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