



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

RESOLUCIÓN N° 145-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 2938-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : FRONTERA ENERGY DEL PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1496-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI del 30 de setiembre de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Frontera Energy del Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI del 30 de setiembre de 2019, en el extremo que ordenó a Frontera Energy del Perú S.A. la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma.

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI del 30 de setiembre de 2019, en el extremo que sancionó a Frontera Energy del Perú S.A., con una multa ascendente a 23.54 (veintitrés con 54/100) UIT, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y verdad material. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.

Lima, 26 de agosto de 2020

I. ANTECEDENTES

1. Frontera Energy del Perú S.A.¹ (en adelante, **Frontera**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 192, que está ubicado en el distrito Tigre, provincia y departamento de Loreto (en adelante, **Lote 192**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20517553914. Antes con denominación social Pacific Stratus Energy del Perú S.A. Variada a través de un procedimiento de modificación de denominación social. El administrado cuenta con Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del Covid 19 en el Trabajo, conforme acreditó mediante documento presentado con Registro N° 2020-E01-045367.

2. El 2 de marzo de 2018, Frontera comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**)² la ocurrencia de un derrame de fluido de producción en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6" de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 de la Locación 1A del yacimiento San Jacinto del Lote 192, acaecido el mismo día.
3. Del 10 al 12 de marzo de 2018, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del OEFA realizó una visita de supervisión especial al Lote 192 (en adelante, **Supervisión Especial 2018**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión s/n³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFA/DSEM-CHID del 10 de agosto de 2018⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base de los mencionados documentos, mediante Resolución Subdirectoral N° 071-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 5 de febrero de 2019⁵ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) contra Frontera.
5. Luego de evaluar los argumentos del administrado presentados en sus descargos⁶, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 0918-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 15 de agosto de 2019⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.

² Conforme con lo señalado en el Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFA/DSEM-CHID, el 2 de marzo de 2018, Frontera remitió el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (contenido en el documento denominado "Informe de Supervisión N° 0219-2018-OEFA-DSEM" que se encuentra en el disco compacto que obra a folio 11), conforme al Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013).

Asimismo, en atención a dicho Reglamento, el 16 de marzo de 2018, Frontera remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (contenido en el documento denominado "Informe de Supervisión N° 0219-2018-OEFA-DSEM" que se encuentra en el disco compacto que obra a folio 11), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 2 de marzo de 2018.

³ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 11.

⁴ Folios 2 a 10.

⁵ Folios 12 a 15. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de febrero de 2019 (folio 16).

⁶ Presentado mediante escrito con Registro N° 024092 del 11 de marzo de 2019 (folios 17 a 105).

⁷ Folios 113 a 127. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 1633-2019-OEFA/DFAI el 19 de agosto de 2019 (folios 128 a 129).

6. De manera posterior al análisis de los descargos al Informe Final de Instrucción presentados por el administrado⁸, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI del 30 de setiembre de 2019⁹, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Frontera, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Frontera no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos al suelo, producto del derrame de fluido de producción ocurrido el 2 de marzo de 2018, en el Joint 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 de la locación 1A del Yacimiento San Jacinto del Lote 192.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹⁰ (RPAAH), en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹¹ (LGA).	Numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución

⁸ Presentado mediante escrito con Registro N° 086880 del 10 de setiembre de 2019 (folios 130 a 175).

⁹ Folios 183 a 201. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 7 de octubre de 2019 (folio 202).

¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

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

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

¹¹ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

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

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹² .

Fuente: Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

7. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFAI resolvió sancionar en la citada Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI a Frontera con una multa total ascendente a 23.54 (veintitrés con 54/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago.
8. Cabe agregar que, mediante el artículo 2° de la resolución mencionada, la DFAI ordenó el cumplimiento de la medida correctiva que se detalla a continuación, en el Cuadro N° 2:

entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

¹² **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	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR	REFERENCIAL			
2 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES					
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
<p>Frontera no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos al suelo, producto del derrame de fluido de producción ocurrido el 2 de marzo de 2018, en el <i>Joint</i> 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 de la locación 1A del Yacimiento San Jacinto del Lote 192.</p>	<p>Frontera deberá acreditar que realiza las siguientes actividades, con la finalidad de evitar la ocurrencia de futuras fugas, derrames y liqueos de hidrocarburos, que impacten negativamente en la flora y fauna del suelo:</p> <p>i) Tratamiento anticorrosivo eficiente en el <i>Joint</i> 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12.</p> <p>ii) Sistema de monitoreo de la velocidad de la corrosión en los pozos SANJ-10 y SANJ-12</p> <p>iii) Inspecciones internas, entre otras, u otras que cumplan con la misma finalidad que se encuentren acorde con sus operaciones en el Lote 192, reparación y cambios si fuera necesario.</p>	<p>En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI lo siguiente:</p> <p>i) Informe técnico de la ejecución de las medidas de prevención adoptadas en el <i>Joint</i> 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 de la Locación 1A del Yacimiento San Jacinto del Lote 192.</p> <p>ii) Registros y/o <i>check list</i>, que muestren los resultados obtenidos luego de realizado el mantenimiento, y otros documentos que el administrado considere necesarios para evidenciar las medidas de prevención adoptadas.</p> <p>iii) Registros fotográficos y/o videos con coordenadas UTM WGS84, que evidencien la realización de las actividades mencionadas en el ítem (i) y (ii).</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

9. El 29 de octubre de 2019, Frontera interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI¹³, argumentando lo siguiente:

¹³ Presentado mediante escrito con Registro s/n el 29 de octubre de 2019 (folios 203 a 227).

Respecto a la Resolución N° 9785-2015-OS-GFHL/UPPD

- a) Debe tenerse en cuenta que adquirió la calidad de contratista mediante la celebración y entrada en vigencia del Contrato de Servicio Temporal para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192, vigente desde el 30 de agosto de 2015. Así, el sistema de transporte de ductos y líneas de flujo del Lote 192 fue definido, ejecutado y mantenido por el anterior operador hasta la toma de operación de Frontera.
- b) En atención al cambio de operadores del Lote 192, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (**Osinergmin**), mediante Resolución N° 9785-2015-OS-GFHL/UPPD, impuso las condiciones en las que debería operar los ductos en el Lote 192; para lo cual se evaluó y se tuvo en consideración las condiciones en las que se recibieron los mismos, así como el tiempo de vigencia del contrato, a fin de establecer condiciones razonables como nuevo operador.
- c) En el Decreto Supremo N° 037-2015-EM, se dispone que, en caso se haya suscrito un contrato de explotación de hidrocarburos y este concluya sin que el operador culmine con las actividades establecidas en el Programa de Adecuación y Cronograma de Ejecución, que sean indispensables para garantizar la continuidad de las operaciones a través de la operación temporal del lote, el nuevo operador podrá operar los ductos; para lo cual el Osinergmin establecerá los requerimientos mínimos de operación. Para tales efectos, el 8 de setiembre de 2015, mediante Resolución N° 9785-2015-OS-GFHL/UPPD, se le impuso un mandato para la correcta operación del Lote 192.
- d) Inició operaciones bajo condiciones establecidas por el Osinergmin, continuando con el desarrollo y ejecución de acciones establecidas en el Programa de Mantenimiento que viene siendo ejecutado conforme a la norma antes referida.

Respecto al principio de tipicidad

- e) Frontera ha logrado demostrar que ha desplegado una conducta preventiva y de vigilancia en su accionar, adoptando incluso medidas adicionales a las dispuestas por OSINERGMIN. En ese sentido, resulta contradictorio que se pretenda desconocer dicho mandato o exigir medidas adicionales que no se encuentran contempladas normativamente, cuando el OSINERGMIN ya había cumplido con imponer un mandato estrictamente relacionado con la operación del Lote 192.
- f) Frontera indicó que no resulta razonable exigir algo que no se encuentra estipulado en la norma que sirve de sustento para la imputación de la infracción, pues si bien la normativa imputada regula en modo general la responsabilidad de prevenir e implementar medidas regulares de control con

la finalidad de minimizar riesgos, no especifica cuáles serían estas medidas que se tomarían como válidas por el OEFA.

- g) Con ello en cuenta, conforme con el subprincipio de tipicidad o taxatividad que constituye una manifestación del principio de legalidad, el apelante indicó que era evidente que, de conformidad con el artículo 3° del RPAAH, bastaba con que el administrado haya cumplido con acreditar que adoptó medidas de prevención para que no incurra en incumplimiento alguno de la norma.
- h) En esa línea, el administrado señaló que se puede corroborar que cumplió con adoptar medidas de prevención y, por ello, exigirle el cumplimiento de medidas adicionales específicas que no se encuentran debidamente tipificadas dentro del supuesto de hecho contemplado en la norma carece de validez.

Respecto a las medidas de prevención

- i) El apelante señaló que ha cumplido las medidas de prevención contenidas en el mandato de OSINERGMIN, tales como:
 - (i) Programa de inspecciones - patrullaje.
 - (ii) Inspección por ultrasonido.
 - (iii) Mantenimiento preventivo.
 - (iv) Programa de mantenimiento correctivo y reparaciones.
 - (v) Programa de chaleo y desbroce.
 - (vi) Registro de voltaje y amperaje, entre otros.
- j) Adicionalmente, de manera diligente y a fin de cumplir con la ejecución de medidas de prevención efectivas, habría aplicado medidas de control de corrosión interna de las tuberías como medidas para mitigar posibles efectos que puedan afectar al medio ambiente: uso de inhibidores de corrosión, biocidas y drenaje de agua contenida en el ducto. Pese a ello, la primera instancia declara la existencia de responsabilidad administrativa, por no haber cumplido con adoptar las medidas de prevención.
- k) La DFAI estableció que el mandato impuesto por OSINERGMIN no resulta vinculante, debido a que se estableció por seguridad del sistema de integridad de los ductos, mientras que el RPAAH está referido a materia ambiental.
- l) La DFAI incurre en evidente contradicción al sancionar a Frontera por no adoptar medidas de prevención respecto al derrame de fluido ocurrido en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas y, a su vez, indicar que el presunto incumplimiento de los requerimientos en materia de seguridad de los ductos no son materia de análisis en este procedimiento administrativo sancionador.

- m) De la alusión a “acto u omisión que constituiría infracción administrativa” se advierte la relación entre el mandato impuesto por OSINERGMIN y el hecho materia de imputación en este procedimiento; por lo que DFAI debió valorar los medios probatorios ofrecidos.

Respecto del principio de razonabilidad

- n) La DFAI señaló que las medidas que debió adoptar Frontera a efectos de evitar la corrosión interna que ocasionó impactos en el Joint 108 debieron ser las siguientes:
- (i) Tratamiento anticorrosivo eficiente en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12.
 - (ii) Sistema de monitoreo de la velocidad de la corrosión en los pozos SANJ-10 y SANJ-12, para calcular la correcta concentración del inhibidor a aplicar en cada uno de los pozos productores.
 - (iii) Inspecciones internas, entre otras.
- o) Sin embargo, lo señalado por la DFAI carece de sustento técnico, al pretender exigir obligaciones sin proporción entre lo exigido y los fines que pretende garantizar, pese a que no debería atribuir cargas excesivas a los administrados, vulnerando de esta manera lo que pretende garantizar el principio de razonabilidad que debe regir todo procedimiento administrativo sancionador.
- p) Frontera ha cumplido con acreditar que realiza un tratamiento anticorrosivo eficiente, mediante el uso de inhibidores. Dichos inhibidores de corrosión se aplican directamente a los pozos del Lote 192. Para demostrarlo, se adjuntan Anexos 1 y 2. En el primero (presentación de tratamiento de inhibidor de corrosión), señala que se advierte el método y frecuencia de la inyección, así como el tratamiento en específico que Frontera realiza. En el segundo (diagramas de proceso), señala que se advierte la aplicación del inhibidor de corrosión y su recorrido.
- q) DFAI ha omitido valorar los medios probatorios remitidos como Anexos 3 y 4 de sus descargos al Informe Final de Instrucción, que acreditan que ha cumplido con realizar los monitoreos de corrosión.

Respecto a la medida correctiva

- r) Frontera señala que DFAI incurre en error al exigir como medida correctiva la realización de inspecciones internas, ya que las condiciones internas y operativas de los ductos y líneas de flujo no lo permiten.
- s) Asimismo, advierte que pretender exigir la ejecución de medida correctiva que no resulta aplicable al caso vulnera el principio de razonabilidad; por ser arbitrarias y desproporcionadas.

Respecto a la multa

- t) La multa carece de razonabilidad y motivación; por lo que vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad.
 - u) Se ha determinado que hay un costo evitado de US\$ 14 975.12, en forma inmotivada. A pesar de que se han acreditado las medidas adoptadas; por lo cual no corresponde señalar que se habría evitado el costo de realizar medidas de prevención.
 - v) Luego de realizar el cálculo de beneficio ilícito se evalúan los factores para la graduación de las sanciones, dentro de los cuales se encuentra la “gravedad del daño a interés público y/o bien jurídico protegido”, al que se le asigna el valor de 48%. Ello a pesar de que, en la Resolución Directoral materia de impugnación se señala que, durante la Supervisión Especial 2018, se tomaron 3 muestras de suelo cuyos resultados no evidenciaron excesos de los ECA Suelo para uso agrícola.
 - w) Se sancionó a Frontera en base a cálculos que carecen de todo sentido fáctico. Debe motivarse adecuadamente la fuente que sirve de base para la estimación del factor costos evitados.
10. La Sala Especializada citó a Frontera para que, el 11 de diciembre de 2019, se realice la audiencia de informe oral solicitada por el administrado; no obstante, los representantes del administrado no asistieron a la audiencia de informe oral programada¹⁴.

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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁵, 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° 30011 (**Ley del SINEFA**)¹⁶, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con

¹⁴ Se citó a Frontera mediante Proveído N° 1, el cual le fue notificado el 5 de diciembre de 2019 (folio 229).

¹⁵ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente
1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

¹⁶ **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.

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, 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 ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁷.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁹ 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.

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

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)

- 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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas. (...).

¹⁷ **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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

¹⁸ **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.

¹⁹ **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.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁰ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²¹, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, 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)²².
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²³, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud

²⁰ **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.

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

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²³ **LEY N° 28611.**

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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 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.
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 ambiente²⁴.
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 fundamental²⁵, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁶; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁷.
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

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

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 inciertos²⁸.

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. ADMISIBILIDAD

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)²⁹, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

25. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son determinar si correspondía:
- (i) Declarar la existencia de responsabilidad de Frontera por no adoptar las medidas de prevención, a fin de evitar la generación de impactos ambientales negativos al suelo, producto del derrame de fluido de producción ocurrido el 2 de marzo de 2018, en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 de la locación 1A del Yacimiento San Jacinto del Lote 192.
 - (ii) El dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
 - (iii) Aplicar la sanción de multa impuesta ascendente a 23.54 (veintitrés con 54/100) UIT.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁹ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

VI.1 Determinar si correspondía declarar responsabilidad de Frontera por no adoptar las medidas de prevención, a fin de evitar la generación de impactos ambientales negativos al suelo, producto del derrame de fluido de producción ocurrido el 2 de marzo de 2018, en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 de la locación 1A del Yacimiento San Jacinto del Lote 192

26. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula la obligación de los titulares de las actividades de hidrocarburos de adoptar medidas de prevención y los hechos verificados en la Supervisión Especial 2018, que sirvieron de sustento para declarar la responsabilidad administrativa de Frontera por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Respecto al alcance de la obligación de establecer medidas de prevención

27. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida³⁰. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

Artículo VI.- Del principio de prevención

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

28. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)³¹ y, por otro lado, a efectuar las medidas

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

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

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

³¹ Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

(...) cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales

para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado³².

29. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

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

30. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).
31. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que, en el artículo 3° del RPAAH, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, se señala lo siguiente:

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales. (Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986.

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

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

³² En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto “impacto ambiental negativo” será analizado en considerandos posteriores.

Competente.

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

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

(Énfasis agregado)

32. A partir de las disposiciones antes citadas, este Colegiado advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
33. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención idóneas (de manera permanente, antes de que se produzca algún tipo de impacto) y mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos) según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo³³.

Sobre la Supervisión Especial 2018

34. Durante la Supervisión Especial 2018, se advirtió que el punto de falla del ducto en el cual se produjo el derrame del flujo de producción está relacionado con un proceso de corrosión interna de la línea de flujo B; para lo cual se solicitó el avance del programa de inspección y mantenimiento de la línea que falló en 2017 y 2018, conforme consta a continuación:

³³ Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.

Acta de Supervisión

10 Verificación de obligaciones y medios probatorios			
N°	Descripción	¿Corrigió? (Si, no, por determinar)	Plazo para acreditar la subsanción o corrección (*)
1	<p>a) Descripción del componente/obligación fiscalizable: <u>Responsabilidad de los titulares, manejo integral y prevención en la fuente</u></p> <p>Los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades.</p> <p>En el presente caso, Pacific Stratus Energy del Perú S.A. (en lo sucesivo, Pacific) es responsable de adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora del derrame de fluido de producción ocurrido el 2 de marzo de 2018, a fin de que no vuelva a ocurrir un evento similar.</p> <p>b) Información del cumplimiento o incumplimiento:</p> <p>De los hechos verificados y manifestaciones del administrado, el derrame ocurrió en el tubo (joint 108) de la línea de flujo de producción B de 6" proveniente de los pozos productores SANJ10 y SANJ12 de la Locación 1A del Lote 192, yacimiento San Jacinto (coordenadas UTM WGS84: 404711 E, 9737794 N); en cuyo lugar se verificó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El derrame habría sido advertido durante el patrullaje rutinario de ductos que realiza el personal de la empresa comunal Econadoct. De acuerdo con lo manifestado por el administrado, el patrullaje se realiza inter diaria. - Según lo manifestado por Pacific, el volumen derramado habría sido de 1.20 m³. - El punto de falla (en investigación) estaría relacionado con un proceso de corrosión interna de la línea de flujo B en posición 06:00 horas. La referida línea se encuentra ubicada sobre marcos "H" a 1.20 m aproximadamente sobre el nivel del suelo, entre la línea de flujo A y una línea de Diésel actualmente en desuso (fotografía 1). Al respecto, se solicita al administrado el avance del programa de inspección y mantenimiento de la línea que falló correspondiente al año 2017 y 2018. - Durante la supervisión se verificó que el administrado colocó una grapa en el punto de la falla de la línea B, con la que habría controlado la fuente generadora del agente contaminante (fluido de producción). 	Por Determinar	Ninguno

FOTOGRAFÍA N° 1



Fuente: Acta de Supervisión³⁴

³⁴ Página 28 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFADSEM-CHID" en el CD que obra en el expediente a folios 11.

35. De la evaluación del Acta de Supervisión³⁵ y de los medios probatorios adjuntos como es el caso de las fotografías³⁶, reportes de medición de espesor por ultrasonido en los tubos de la Línea B³⁷ y reporte de patrullaje³⁸, se evidencia que en el tubo hay pérdida de espesor por corrosión interna crítica, deterioro en el recubrimiento de pintura, el desprendimiento de metal laminado y corrosión externa y daños en el tubo. De ello, DS desprendió que Frontera no realiza control ni adecuado tratamiento químico en sus pozos SANJ-10 y SANJ-12 y concluyó en el Informe de Supervisión que tampoco implementó acciones preventivas suficientes para evitar la ocurrencia de impactos negativos al medio ambiente, producto de corrosión interna en el tubo 108 de la línea de flujo B, conforme consta a continuación:

Informe de Supervisión

18. No obstante, se observó que los resultados de los reportes de medición de espesores por ultrasonido en los tubos 75 y 76 de la línea A y B respectivamente, realizados el 5 de agosto de 2017, demuestran que: (i) hay una pérdida de espesor en la pared por corrosión interna de criticidad alta, (ii) el recubrimiento de pintura se encuentra deteriorada y (iii) se observó desprendimiento del metal en forma laminada a la altura del tubo 76¹⁷ de la línea "B" (ubicada a 825 m aproximadamente de la plataforma).
19. Asimismo, en el reporte de patrullaje¹⁸ realizado en el mes de diciembre de 2017 y febrero de 2018, se concluye que hay presencia de corrosión externa y distintos tipos de daños en la línea B de los pozos 10, 11 y 12, tal como se muestra a continuación en las siguientes fotografías:



20. De lo señalado en los numerales precedentes, se concluye que Pacific no está realizando un control ni un adecuado tratamiento químico en los pozos SANJ-10 y SANJ-12, tampoco cuenta con un registro de la velocidad de corrosión del sistema de producción de los referidos pozos. Si bien es cierto como se indicó anteriormente, que la pérdida de espesor en el tubo 108 sería solo del 13.1 % de acuerdo a las mediciones realizadas con Ultrasonido, el 2 de marzo de 2018 se registró un orificio (hueco) en la referida tubería por efectos de corrosión interna, provocando el derrame de fluido de producción que afectó el componente suelo.

¹⁵ Pacific señaló que el sistema de protección catódica no estuvo operativo por un corte eléctrico debido a que el lote estuvo paralizado por las comunidades en algunos periodos.

¹⁶ Ver Anexo 2.1, 2.2 y 2.3 del Registro N° 2018-E01-24914.

¹⁷ Anexo 1.1 y 1.2 del Registro N° 2018-E01-024914.

¹⁸ Anexo 1.6 y 1.7 del Registro N° 2018-E01-024914.

³⁵ Página 28 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFADSEM-CHID" en el CD que obra en el expediente a folios 11.

³⁶ Página 36 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFADSEM-CHID" en el CD que obra en el expediente a folios 11.

³⁷ Anexo 1.1 y 1.2 del Registro N° 2018-E01-24914.

³⁸ Anexo 1.6 y 1.7 del Registro N° 2018-E01-24914.

21. En consecuencia, Pacific no implementó las acciones preventivas necesarias y suficientes para evitar la ocurrencia de impactos negativos al medio ambiente producto de la corrosión interna localizada en el tubo 108 de la línea de fluido B.
(...)
33. En ese sentido, corresponde recomendar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Pacific, por incumplir lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH, al ser responsable por no adoptar las medidas de prevención necesarias a efectos de evitar el proceso corrosivo del Joint 108 de la línea B de 6" de los pozos SANJ-10 y SANJ-12. Además de ser responsable del impacto ambiental causado a 504m² de suelos por el derrame de fluido de producción.

Fuente: Informe de Supervisión³⁹

36. En virtud de ello, la DFAI en la Resolución Directoral apelada declaró la responsabilidad de Frontera por no adoptar las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos al suelo, producto del derrame de fluido de producción ocurrido el 2 de marzo de 2018, en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 de la locación 1A del Yacimiento San Jacinto del Lote 192.

Respecto a la Resolución N° 9785-2015-OS-GFHL/UPPD

37. En su recurso de apelación, Frontera señaló que debe tenerse en cuenta que adquirió la calidad de contratista mediante la celebración y entrada en vigencia del Contrato de Servicio Temporal para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192, vigente desde el 30 de agosto de 2015. Así, el sistema de transporte de ductos y líneas de flujo del Lote 192 fue definido, ejecutado y mantenido por el anterior operador hasta la toma de operación de Frontera.
38. Asimismo, Frontera indicó que, en atención al cambio de operadores del Lote 192, el Osinergmin, mediante Resolución N° 9785-2015-OS-GFHL/UPPD, impuso las condiciones en las que debería operar los ductos en el Lote 192; para lo cual se evaluó y se tuvo en consideración las condiciones en las que se recibieron los mismos, así como el tiempo de vigencia del contrato, a fin de establecer condiciones razonables como nuevo operador.
39. En esa línea, el recurrente señaló que, en el Decreto Supremo N° 037-2015-EM, se dispone que, en caso se haya suscrito un contrato de explotación de hidrocarburos y este concluya sin que el operador culmine con las actividades establecidas en el Programa de Adecuación y Cronograma de Ejecución, que sean indispensables para garantizar la continuidad de las operaciones a través de la operación temporal del lote, el nuevo operador podrá operar los ductos; para lo cual el Osinergmin establecerá los requerimientos mínimos de operación. Para tales efectos, el 8 de setiembre de 2015, mediante Resolución N° 9785-2015-OS-GFHL/UPPD, se le impuso un mandato para la correcta operación del Lote 192.
40. Por lo que considera que inició operaciones bajo condiciones establecidas por el

³⁹ Páginas 165, 166 y 170 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFADSEM-CHID" en el CD que obra en el expediente a folios 11.

Osinermin, continuando con el desarrollo y ejecución de acciones establecidas en el Programa de Mantenimiento que viene siendo ejecutado conforme a la norma antes referida.

41. Sobre el particular, debe indicarse que el Contrato de Servicio Temporal para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192⁴⁰ presenta como fecha de inicio el 30 de agosto de 2015 hasta el 07 de setiembre de 2019, siendo que el derrame materia de análisis ocurrió el 2 de marzo de 2018, mientras Frontera era titular de las actividades de hidrocarburos en el Lote 192, con lo cual debía cumplir con lo establecido en el RPAAH⁴¹.
42. Del mismo modo, en la Cláusula Décima Tercera del referido contrato se indicó que:

CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA. - PROTECCIÓN AMBIENTAL Y RELACIONES COMUNITARIAS

13.1 El Contratista se obliga a cumplir con la normatividad ambiental, de derechos de pueblos indígenas, relaciones comunitarias y participación ciudadana vigente en el país, así como con las obligaciones asumidas en sus estudios ambientales e

⁴⁰ Contrato de Servicio Temporal para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192 suscrito entre Frontera y Perupetro S.A. Página 75 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFADSEM-CHID" en el CD que obra en el expediente a folios 11.

⁴¹ **Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos**, aprobado por **Decreto Supremo N° 081-2007-EM**
Quinta.- Adecuación de Ductos para Transporte de Hidrocarburos por los nuevos Operadores de Contratos de Explotación de Hidrocarburos
En caso se suscriban nuevos Contratos de Explotación de Hidrocarburos, en los que el nuevo Operador deba realizar actividades para adecuar los Ductos existentes en el área del Contrato a las Normas de Seguridad en el Anexo 1 del presente Reglamento, podrá solicitar al OSINERGMIN la aprobación del Programa de Adecuación y Cronograma de Ejecución a que hace referencia la Primera Disposición Complementaria del presente Reglamento.
El Programa de Adecuación y Cronograma de Ejecución mencionado en el párrafo anterior deberá ser presentado al OSINERGMIN dentro del plazo de seis (06) meses contados desde la fecha de entrada en vigencia del nuevo Contrato de Explotación de Hidrocarburos. Dicho Cronograma de Ejecución deberá encontrarse debidamente sustentado, conteniendo hitos verificables y sancionables que permitan garantizar la ejecución continua de la adecuación. Hasta que se emita el pronunciamiento de OSINERGMIN, el Operador podrá continuar realizando las actividades de transporte contempladas en el Contrato.
La solicitud a que hace referencia el primer párrafo de la presente Disposición, no podrá presentarse en caso el nuevo Contrato de Explotación de Hidrocarburos sea suscrito con la misma persona natural o jurídica que tuvo la calidad de Operador en el Contrato previo que incluye el área en el que se encuentran los Ductos materia de adecuación, o cuando dicho Operador haya formado parte del Contratista del referido Contrato previo. Lo dispuesto en el presente párrafo no resulta de aplicación en caso el nuevo Contrato de Explotación de Hidrocarburos sea suscrito con la misma persona natural o jurídica que tuvo a cargo la operación temporal del Lote a que se refiere el párrafo siguiente.
En aquellos casos en los cuales se haya suscrito Contratos de Explotación de Hidrocarburos, y éstos terminen sin que el Operador culmine con las actividades contempladas en el Programa de Adecuación y Cronograma de Ejecución, y sea indispensable garantizar la continuidad de las operaciones a través de la operación temporal del lote; el nuevo Operador temporal podrá continuar operando los ductos existentes en el lote, para lo cual, dentro de los tres (03) primeros meses del inicio de operaciones, OSINERGMIN establecerá los requerimientos mínimos a cumplir por dicho Operador, a fin de que realice una operación segura de los mismos durante la operación temporal del lote.

TUO de la LPAG

Artículo 248°. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

instrumentos de gestión ambiental complementarios. (...)

43. Con ello en cuenta, corresponde precisar que el administrado se encontraba obligado al cumplimiento de la adopción de medidas de prevención orientadas a evitar impactos ambientales, conforme con lo dispuesto en el RPAAH.
44. De igual manera, se ha de precisar que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a título de infracción, de modo tal que –acreditada su comisión – se impongan las sanciones legalmente establecidas. En ese sentido, la tramitación de los mismos debe, en principio, seguirse única y exclusivamente contra aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
45. Al respecto, además resulta importante precisar que, en el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁴², se establece la responsabilidad objetiva de los administrados por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
46. Al respecto, cabe indicar que, según Peña Chacón:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asume un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma⁴³.
47. Sobre el particular, debe tenerse en consideración que Frontera era el titular de las actividades de hidrocarburos a la fecha de ocurrencia del derrame, siendo que la falta de adopción de medidas de prevención permitió la ocurrencia de impactos ambientales como la afectación a 504 m² (80,00 x 6.30) donde el fluido de producción alcanzó el suelo y vegetación de la zona⁴⁴.
48. Ahora bien, de la revisión de la Resolución N° 9785-2015-OS-GFHL-UPPD, se advierte que los mandatos impuestos por el Osinergmin se presentan con la finalidad de hacer cumplir los requerimientos de seguridad dispuestos por el

⁴² **LEY N° 29325.**

Artículo 18° . - Responsabilidad objetiva

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

PEÑA CHACÓN, Mario. Daño, responsabilidad y reparación ambiental. Disponible en: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf>. Consulta: 19 de agosto de 2020.

⁴⁴ Cabe considerar que se generó un derrame de 1.92 barriles, lo que equivale a 80.6 galones y 304.8 litros de fluido de producción, conforme al Reporte Final de Emergencia Ambiental: Ítem 3.3. Derrame o fuga (Fluido de producción). Hoja de trámite 2018-E01-022942. Folio 5.

Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ducto, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM⁴⁵.

49. Teniendo en cuenta ello, corresponde precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra relacionado al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la LGA, con lo cual el administrado se encontraba obligado a acreditar que cumplió con la implementación de medidas de prevención idóneas⁴⁶, de forma que cumplan con su objetivo, a efectos de que los impactos ambientales originados por el evento no puedan serle imputados; no obstante, el administrado no acreditó que se haya producido la ruptura del nexo causal.
50. En esa misma línea, si bien Frontera indicó que realizó actividades de prevención conforme al Programa de Adecuación y Cronograma de Ejecución, estas fueron analizadas en la resolución apelada, siendo que **la Autoridad Decisora concluyó que el administrado no acreditó la ejecución de medidas de prevención que eviten la corrosión interna de la línea de flujo B de 6 pulgadas**, en virtud a lo detectado en la Supervisión Especial 2018, conforme se señaló en los fundamentos previos. Al respecto, corresponde señalar que las medidas adoptadas por el administrado se analizan posteriormente en la presente resolución, en función a la revisión de los medios probatorios presentados.
51. Teniendo en cuenta ello, corresponde considerar que Frontera es quien se encontraba obligada al cumplimiento de la adopción de medidas de prevención idóneas, orientadas a evitar impactos ambientales.
52. En ese sentido, a criterio de esta Sala corresponde desestimar los argumentos del administrado presentados en este extremo.

Respecto a la presunta vulneración del principio de tipicidad

45

N°	Acciones ordenadas por OSINERGMIN
1	Implementar un plan de patrullaje diario para cada uno de los ductos en que no se haya implementado, o que no se encuentre operativo el Sistema de Detección de Fugas.
2	Evaluación de la integridad mecánica de cada ducto, de acuerdo al Código ASME B31G.
3	Reducción de la máxima presión de operación de los ductos en que no se haya instalado válvulas de bloqueo automático.
4	Restringir el bombeo de los ductos en que no se haya implementado o no se encuentre operativo el Sistema de Detección de Fugas
5	Monitoreo permanente del Sistema de Control SCADA de cada ducto instalado en el Lote 192. Implementar en dicho sistema alarmas y enclavamientos para evitar sobrepresiones.
6	Implementar un procedimiento operativo que incluya instrucciones precisas para asegurar el arranque suave de las bombas, y evitar golpes de ariete

Mediante Oficio N°4376-2017-OS-DSHL del 28 de noviembre de 2017, el Osinergmin remitió copia de la citada Resolución al OEFA, ingresado con Registro N° 86504 el 29 de noviembre de 2017.

46

Conforme a lo establecido en la Resolución N° 368-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 9 de agosto de 2019 (fundamento N° 71) y en la Resolución N° 029-2020—OEFA/TFA-SE de 29 de enero de 2020 (fundamentos 31 y 44).

53. En su recurso de apelación, Frontera señala que ha logrado demostrar que ha desplegado una conducta preventiva y de vigilancia en su accionar, adoptando incluso medidas adicionales a las dispuestas por OSINERGMIN. En ese sentido, resulta contradictorio que se pretenda desconocer dicho mandato o exigir medidas adicionales que no se encuentran contempladas normativamente, cuando el OSINERGMIN ya había cumplido con imponer un mandato estrictamente relacionado con la operación del Lote 192.
54. Frontera indicó que no resulta razonable exigir algo que no se encuentra estipulado en la norma que sirve de sustento para la imputación de la infracción, pues si bien la normativa imputada regula en modo general la responsabilidad de prevenir e implementar medidas regulares de control con la finalidad de minimizar riesgos, no especifica cuáles serían estas medidas que se tomarían como válidas por el OEFA.
55. Con ello en cuenta, conforme con el subprincipio de tipicidad o taxatividad que constituye una manifestación del principio de legalidad, el apelante indicó que era evidente que, de conformidad con el artículo 3° del RPAAH, bastaba con que el administrado haya cumplido con acreditar que adoptó medidas de prevención para que no incurra en incumplimiento alguno de la norma.
56. En esa línea, el administrado señaló que se puede corroborar que cumplió con adoptar medidas de prevención y, por ello, exigirle el cumplimiento de medidas adicionales específicas que no se encuentran debidamente tipificadas dentro del supuesto de hecho contemplado en la norma carece de validez.
57. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1⁴⁷ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁴⁸.
58. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁴⁹, es recogido como uno de los elementos

⁴⁷

TUO DE LA LPAG.

TITULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

⁴⁸

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

⁴⁹

TUO DE LA LPAG.

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

59. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248⁵⁰ de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁵¹.
60. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 010-2002-AI/TC (fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

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

50

TUO DE LA LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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

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

51

De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer. GÓMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo SANZ. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. 2da ed. Pamplona: Aranzadi, 2010. p. 132.

en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...). (Énfasis agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

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

61. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles:

- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y,
- (ii) En un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁵².

62. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁵³, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.

63. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, **se**

⁵² En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ª Reimpresión. Madrid: Editorial Tecnos, 2017. p. 269.

⁵³ Es importante señalar que, conforme a Morón: Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta). MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 14ta ed. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2019. p. 767. El resaltado es nuestro.

exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor.

64. De lo expuesto, se evidencia la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, en la medida en la que, conforme señala Meseguer Yebra⁵⁴, para que la referida función a desempeñar por el “tipo” de infracción se cumpla, debe existir una predicción razonable del ilícito y de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada la conducta que la norma considera como ilícita; esto es, puede considerarse suficiente la tipificación cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.
65. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Especial 2018) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
66. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia a los principios de legalidad y tipicidad antes descritos, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFAI —en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Frontera corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
67. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos⁵⁵, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
68. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral apelada, la SFEM imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y en el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA (norma sustantiva).

⁵⁴ MESEGUER YEBRA, Joaquín. La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador, p. 13. Barcelona: Bosch, 2001.

⁵⁵ Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N^{os} 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, 038-2019-OEFA/TFA-SE del 20 de diciembre de 2019, entre otros.

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

De la norma sustantiva

69. De la revisión del artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y en el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA, conforme se detalló en los fundamentos 26 a 33 de la presente resolución, se advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado contempla tanto la adopción de acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación, remediación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
70. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención idóneas (de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto) y mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos) según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo⁵⁶.
71. Sobre dicho sustento, es menester precisar que, contrariamente a lo manifestado por Frontera en el extremo referido a que no se encuentra estipulado en la norma de sustento para la imputación de la infracción así como las medidas a implementar, corresponde advertir que, conforme al artículo 3° del RPAAH, los titulares de las actividades de hidrocarburos (como es el caso de Frontera), están obligados a implementar, entre otras, las medidas necesarias para prevenir impactos ambientales negativos que podrían generarse por la ejecución de sus actividades. El citado artículo precisa la implementación de medidas de prevención y debe considerarse que las medidas de prevención a ser implementadas deben ser idóneas para los riesgos presentados en las actividades del administrado, encontrándose este último en mejor posición para definir las mismas.
72. Llegados a este punto, y dada la argumentación de Frontera referida a que no se especificaron cuáles serían las medidas que se tomarían como válidas para el OEFA, debe advertirse que, conforme al artículo 3° del RPAAH, se recoge la obligación de los titulares de hidrocarburos relacionadas a la ejecución de acciones relacionadas a la prevención de los impactos ambientales negativos que podrían generarse. En ese contexto, es el administrado quien, al desarrollar dichas actividades, se encuentra en mejor posición para la determinación de las medidas

⁵⁶ Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, entre otras.

de prevención a ser adoptadas y acreditar no solo su ejecución, sino también que las mismas sean acordes con los riesgos que involucre su actividad y resulten, en dicha medida, idóneas.

73. En atención a lo expuesto, esta Sala concluye que, en el artículo 3° del RPAAH, se establece que la obligación referida a la adopción de medidas de prevención debe ser cumplida por los titulares de las actividades de hidrocarburos.
74. Asimismo, conforme a lo expuesto, de acuerdo al artículo 3° del RPAAH, las actividades de prevención deben ser idóneas para evitar la ocurrencia de impactos negativos al ambiente; por lo que la verificación de este tipo de impactos, como el que genera un derrame de hidrocarburos, evidencia la no adopción de medidas de prevención idóneas. En tal sentido, el procedimiento administrativo sancionador se encuentra circunscrito al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, que exige al administrado implementar las medidas de prevención idóneas para que no se produzcan impactos negativos en el ambiente producto de sus actividades, correspondiéndole acreditar tales medidas una vez verificado un impacto, tal como ocurre en el presente caso.
75. Sobre esto último, de acuerdo a la línea trazada por el TFA⁵⁷, una vez verificado un impacto ambiental, el administrado debe acreditar la adopción de medidas preventivas y que estas, pese a su idoneidad, no pudieron evitar el impacto por la ocurrencia de eventos que escapan de la esfera del administrado, como son los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero⁵⁸.
76. Esto es así, ya que la responsabilidad administrativa en materia ambiental, que irradia y da sustento a la responsabilidad contenida en el artículo 3° del RPAAH, es objetiva, tal y como ha sido consagrado en el artículo 144° de la LGA⁵⁹ y el artículo 18° de la Ley SINEFA⁶⁰. De este modo, una vez verificado el hecho

⁵⁷ Criterio adoptado en el fundamento 80 de la Resolución N° 274-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de mayo de 2019, fundamento 46 de la Resolución N° 29-2020-OEFA/TFA-SE del 29 de enero de 2020 y fundamento 68 de la Resolución N° 57-2020-OEFA/TFA-SE del 18 de febrero de 2020.

⁵⁸ Sobre estos supuestos, el TFA ha establecido en anteriores oportunidades que el caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero deben ser eventos: **(i) extraordinarios**, entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo; **(ii) irresistibles**, como aquel evento que escapa de la esfera de voluntad de los administrados; e, **(iii) imprevisibles**, aquello que no podía ser previsto o advertido.

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

⁵⁹ **LGA**

Artículo 144°. - De la responsabilidad objetiva

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

⁶⁰ **Ley SINEFA**

Artículo 18°. - Responsabilidad objetiva

constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

Sobre la norma tipificadora

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

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 la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT

78. Sobre el particular, cabe precisar que dicho régimen atribuye responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo por no adoptar medidas de prevención, el cual se configura con un daño potencial a la flora o fauna; situación que fue corroborada por las autoridades intervinientes en el presente procedimiento, tal como se señala en los fundamentos 33 a 35 de la presente resolución, en estricta observancia del principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶¹, a partir del cual se obliga a la autoridad administrativa competente a

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

61

**TUO DE LA LPAG
TITULO PRELIMINAR**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá

verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones; para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

79. En efecto, en el presente caso —conforme con el Informe de Supervisión— se advierte que un punto fue afectado por hidrocarburos, tal como se aprecia en el siguiente registro fotográfico:

Fotografías del Informe de Supervisión



verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

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



Fuente: Informe de Supervisión⁶²

80. Cabe indicar que, conforme al Reporte Final de Emergencias Ambientales presentado por el 22 de setiembre de 2017, el administrado precisó que el área involucrada fue de 504 m² (80x6.30) y el volumen aproximado del derrame o fuga fue de 1.92 barriles de crudo⁶³.

⁶² Páginas 37 a 41 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFADSEM-CHID" en el CD que obra en el expediente a folios 11.

⁶³ Cabe considerar que se generó un derrame de 1.92 barriles, lo que equivale a 80.6 galones y 304.8 litros de fluido de producción, conforme al Reporte Final de Emergencia Ambiental: Ítem 3.3. Derrame o fuga (Fluido de

81. Al respecto, la DSEM realizó las respectivas tomas de muestras de suelo en tres puntos de muestreo en los que Frontera se encontraba haciendo trabajos de limpieza. En los análisis efectuados se verificó que no se evidenciaron excesos de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo de Uso Agrícola, aprobados por Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM (**ECA Suelo 2013**).
82. No obstante, en el presente caso, en el Acta de Supervisión se verificó que el administrado procedió con el retiro del suelo y vegetación que fueron directamente impregnados con el fluido de producción, los cuales colocaron en bolsas de polietileno de alta densidad.
83. De tal manera, de las fotografías del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental y el Informe de Falla en el *Joint* 108 de la tubería N° 108 de la línea B de 6" de diámetro de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 de la Locación 1A del Lote 192, se acredita el impacto ambiental en el componente suelo, adyacente al *Joint* 108, conforme se evidencia a continuación:

Fotografías del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental





Fuente: Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental⁶⁴

84. De este modo, se evidencia que la presencia de hidrocarburos en el suelo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita; por ello, teniendo en consideración que el derrame de hidrocarburos ocurrido el mes de marzo de 2018 afectó un área de 504 m² (80x6.30) en el Lote 192, se desprende que la flora y fauna que se encontraba en esta área pudo haber sido afectada (daño potencial).
85. De modo que, al ser Frontera responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades y siendo que la fuga de hidrocarburos fue producida por la falta de adopción de medidas de prevención idóneas, es posible concluir que dicha inacción generó un daño potencial en la flora y fauna.
86. En ese sentido, corresponde señalar que la conducta infractora se subsume en el tipo infractor descrito en la noma tipificadora imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador, siendo que no se advierte vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.
87. En definitiva, y teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos *supra*, el hecho imputado a Frontera a través de la Resolución Subdirectorial corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor, siendo que, de acuerdo a lo obrado en el presente expediente, se subsume en lo establecido en el subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna contenida en el numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado en el numeral 2.3 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.
88. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa del administrado por la infracción del artículo 3° del RPAAH, efectuada mediante la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI, no generó la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el TUO de la LPAG; ello, en tanto se efectuó una imputación con arreglo a ley y de manera motivada, por lo que corresponde desestimar lo alegado por Frontera en el presente extremo.

⁶⁴ Páginas 12, 63 y 65 del documento denominado "Informe de Supervisión N° 219-2018-OEFADSEM-CHID" en el CD que obra en el expediente a folios 11.

Respecto a las medidas de prevención implementadas

89. En su recurso de apelación, Frontera señaló que ha cumplido las medidas de prevención contenidas en el mandato de OSINERGMIN, tales como:
- (i) Programa de inspecciones - patrullaje.
 - (ii) Inspección por ultrasonido.
 - (iii) Mantenimiento preventivo.
 - (iv) Programa de mantenimiento correctivo y reparaciones.
 - (v) Programa de chaleo y desbroce.
 - (vi) Registro de voltaje y amperaje, entre otros.
90. Agrega que, de manera diligente y a fin de cumplir con la ejecución de medidas de prevención efectivas, habría aplicado medidas de control de corrosión interna de las tuberías como medidas para mitigar posibles efectos que puedan afectar al medio ambiente: uso de inhibidores de corrosión, biocidas y drenaje de agua contenida en el ducto. Pese a ello, la primera instancia declara la existencia de responsabilidad administrativa, por no haber cumplido con adoptar las medidas de prevención idóneas.
91. Frontera señala que la DFAI estableció que el mandato impuesto por OSINERGMIN no resulta vinculante, debido a que se estableció por seguridad del sistema de integridad de los ductos, mientras que el RPAAH está referido a materia ambiental. Así, la DFAI incurre en evidente contradicción al sancionar a Frontera por no adoptar medidas de prevención respecto al derrame de fluido ocurrido en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas y, a su vez, indicar que el presunto incumplimiento de los requerimientos en materia de seguridad de los ductos no son materia de análisis en este procedimiento administrativo sancionador.
92. Asimismo, precisa que, de la alusión a “acto u omisión que constituiría infracción administrativa”, se advierte la relación entre el mandato impuesto por OSINERGMIN y el hecho materia de imputación en este procedimiento; por lo que DFAI debió valorar los medios probatorios ofrecidos.
93. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que el propio hecho de que se haya producido el derrame de hidrocarburos acredita que las medidas de prevención aplicadas por el administrado no resultaban idóneas para evitar que se produzca la rotura del ducto.
94. Asimismo, cabe tener en cuenta que contrariamente a lo señalado por el administrado, no resulta contradictorio señalar que se produce un incumplimiento sancionable por no adoptar medidas de prevención y que, a la vez, se establezca que los requerimientos en materia de seguridad no forman parte del presente procedimiento administrativo sancionador; en tanto el primer supuesto corresponde a una obligación en materia ambiental y la segunda es propia del ámbito de seguridad e integridad de ducto a cargo de OSINERGMIN.

95. Al respecto, conforme a lo señalado previamente, corresponde precisar que este procedimiento administrativo sancionador está relacionado al incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la LGA, por lo cual Frontera se encontraba obligado a acreditar que cumplió con la implementación de medidas de prevención idóneas⁶⁵, de forma que estas cumplan con su objetivo, a efectos de que los impactos ambientales originados por el evento no puedan serle imputados. Pese a ello, el administrado no acreditó que se haya producido la ruptura del nexo causal.
96. El ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶⁶, el principio de verdad material, en virtud del cual, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones; para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
97. Respecto de la valoración de los medios probatorios ofrecidos, de la revisión de la Resolución Directoral apelada, corresponde indicar que, en los fundamentos 48 a 54 de la misma, se evidenció que la DFAI sí evaluó la integridad de los medios probatorios presentados por el administrado en sus descargos a la Resolución Subdirectoral y al Informe Final de Instrucción⁶⁷, respecto al: (i) Programa de

⁶⁵ Conforme a lo establecido en la Resolución N° 368-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 9 de agosto de 2019 (fundamento N° 71) y en la Resolución N° 029-2020—OEFA/TFA-SE de 29 de enero de 2020 (fundamentos 31 y 44).

⁶⁶ **TUO DE LA LPAG.**
TITULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

⁶⁷ En los descargos a la Resolución Subdirectoral y al Informe Final de Instrucción se adjuntaron los siguientes medios probatorios:

(i) Programa de inspecciones – patrullaje:

- Programa de Cumplimiento del Patrullaje de Ductos,
- Reporte de Cumplimiento,
- Registro de Patrullaje,
- Registro de observaciones de patrullaje,
- Programa de Inspección de Ultrasonido,

(ii) Inspección por ultrasonido:

- Programa de Inspección de Ultrasonido,
- Registro de Ultrasonido,

(iii) Programa de mantenimiento correctivo y reparaciones:

inspecciones – patrullaje; (ii) Inspección por ultrasonido; (iii) Mantenimiento preventivo; (iv) Programa de mantenimiento correctivo y reparaciones; (v) Programa de chaleo y desbroce; y, (vi) Registro de voltaje y amperaje, entre otros, indicando lo siguiente:

Resolución Directoral

	Medida de prevención	Análisis de la DFAI
1	Programa de inspecciones – patrullaje	No es una medida preventiva aplicable para evitar la corrosión interna de ductos (Cuadro N° 5, numeral N° 1).
2	Inspección por ultrasonido	Solo podrán ser intervenidos los tramos de tubería que evidenciaron observaciones en el patrullaje, por lo que no se garantiza que el interior de otros tramos de la misma línea se encuentre en buen estado y sin procesos corrosivos. Los efectuados no incluyeron al Joint 108 materia de procedimiento (Cuadro N° 5, numeral N° 2).
3	Mantenimiento preventivo	No se presentaron medios probatorios (Cuadro N° 5, numeral N° 3).
4	Programa de mantenimiento correctivo y reparaciones	La ejecución del programa de reparaciones de ductos no acredita la adopción de medidas preventivas sobre la corrosión interna en el tubo 108 (Cuadro N° 5, numeral N° 4).
5	Programa de chaleo y desbroce	No es una medida preventiva aplicable para evitar la corrosión interna de ductos (Cuadro N° 5, numeral N° 5).
6	Registro de voltaje y amperaje	Está referido a aquellos ductos en áreas enterradas y que cruzan cuerpos de agua, el cual no es el supuesto del ducto materia de procedimiento, por lo que no tienen relación (Cuadro N° 5, numeral N° 6).

Fuente: Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

98. Tal como se desprende del fundamento anterior de la presente resolución, la DFAI valoró el íntegro de los medios probatorios presentados por el administrado mediante la verificación de la idoneidad de los mismos; por lo que su decisión de desestimarlos se encuentra debidamente sustentada.

99. Por otro lado, Frontera indicó que ha aplicado medidas de control de corrosión

- Máster de Reparaciones de Ductos,
(iv) **Programa de chaleo y desbroce**

Programa de Chaleo,

(v) **Registro de voltaje y amperaje**
- Monitoreo de operatividad del Rectificador R-21,
- Monitoreo de potenciales de la troncal B.

internas de las tuberías, señalando que acreditó que sí implementó las mismas. Sobre el particular, en los fundamentos 55 a 58 de la Resolución Directoral apelada, se evidenció que DFAI sí evaluó los medios probatorios presentados por el administrado en sus descargos a la Resolución Subdirectoral (en adelante, **Descargo N° 1**) y al Informe Final de Instrucción (en adelante, **Descargo N° 2**)⁶⁸, respecto a: limpieza interna de ductos mediante raspatabos, uso de inhibidores de corrosión, uso de biocidas y drenaje de agua contenida en el ducto.

100. De la lectura de los párrafos mencionados, corresponde indicar que, contrariamente a lo señalado por el administrado, esta Sala advierte que la primera instancia realizó la evaluación de los medios probatorios presentados por el administrado en sus descargos; por lo que su decisión de desestimarlos se encontraba debidamente sustentada.
101. Ahora bien, en aplicación del principio de verdad material, corresponde a esta Sala analizar los medios probatorios relacionados a la conducta infractora, a fin de verificar si el administrado adoptó las medidas de prevención correspondientes, a efectos de evitar la generación de impactos ambientales en el Lote 192. A continuación, se presenta un cuadro detallado con los medios probatorios presentados por Frontera:

Detalle de las medidas de prevención

Medida de prevención	Documentos	Análisis
Programa de inspecciones de patrullaje	-Programa y cumplimiento del patrullaje de ductos de enero a diciembre 2017 (Anexo N° 1 – 5.3.1.1 del Descargo N° 1). -Registro de patrullaje Econadoc 15,30 ene17 de enero del 2017 (Anexo N° 1 – 5.5.4.1 del Descargo N° 1). -Reporte de observaciones de patrullaje de diciembre del 2017 (Anexo N° 1 – 5.5.3.1 del Descargo N° 1). -Programa y cumplimiento del patrullaje de ductos de enero a agosto 2018 (Anexo N° 1 – 5.5.3.2 del Descargo N° 1). -Programa del patrullaje de ductos de enero a diciembre 2018 (Anexo	Los patrullajes no son medidas que permitan supervisar la corrosión interna de la tubería por la que fluye el fluido de producción derramado, debido a que por su naturaleza los patrullajes solo permiten identificar condiciones externas del ducto y del ambiente que lo rodea; por lo que no califican como medidas de prevención ante la corrosión interna.

⁶⁸ En los descargos a la Resolución Subdirectoral y al Informe Final de Instrucción se adjuntaron los siguientes medios probatorios:

- (i) **Limpieza interna de ductos mediante raspatabos:**
 - Frecuencia de limpieza de tubos,
- (ii) **Uso de inhibidores de corrosión:**
 - Uso de inhibidores de corrosión,
 - Control de niveles,
 - Monitoreo de corrosión,
- (iii) **Uso de biocidas:**
 - Uso de biocidas.

Medida de prevención	Documentos	Análisis
	<p>Nº 1 – 5.3.1.158 y Anexo 1.5 del Descargo Nº 1).</p> <p>-Programa del patrullaje de ductos de septiembre a diciembre 2018 (Anexo Nº 1 – 5.5.3.2 del Descargo Nº 1).</p> <p>-Programa de inspección de ultrasonido de agosto del 2017 (Anexo Nº 1 – 5.3.1.2 del Descargo Nº 1).</p> <p>-Registro de patrullaje realizado el 3 de enero del 2018, 14 de febrero del 2018; 2 de marzo del 2018; 5 de abril del 2018; 20 de mayo del 2018; 10 de junio del 2018; 14 de julio del 2018; 7 de agosto del 2018; 4 de septiembre del 2018; el 18 de septiembre del 2018; y, el 25 de diciembre del 2018 (Anexos 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 1.10 y 1.11 del Descargo Nº 2.</p>	
Inspección por ultrasonido.	<p>-Programa de inspección de ultrasonido de febrero del 2018 (Anexo Nº 1 – 5.5.3.3 y Anexo 1.765 del Descargo Nº 1).</p> <p>-Registro de ultrasonido de agosto del 2017 y febrero del 2018, y Reporte de observaciones de patrullaje 2017 (Anexo Nº 1 – 5.5.4.2, y Anexo 1.1 y 1.4 del Descargo Nº 1).</p>	<p>De la revisión de la documentación presentada por el administrado⁶⁹, las inspecciones por ultrasonido se realizan de manera complementaria a los programas de patrullaje, de acuerdo a los resultados obtenidos en este último.</p> <p>Asimismo, se evidencia que las inspecciones por ultrasonido se realizan haciendo uso de un equipo UT⁷⁰, el cual cuenta con un transductor (o palpador) mediante el cual se realiza la medición en un punto específico del material a inspeccionar⁷¹.</p> <p>En ese sentido, las inspecciones por ultrasonido externas mediante equipos UT, solo resultan idóneas para puntos en donde previamente</p>

⁶⁹ Folio 18.

⁷⁰ Folio 33.

⁷¹ Inspección por ultrasonido (UT).

Se basa en la emisión por parte de un transductor (palpador) de un haz, o un conjunto de ondas sonoras de alta frecuencia (mayor que la capacidad audible del oído humano) que son introducidas en el material de ensayo para propagarse en él hasta localizar una heterogeneidad como consecuencia de la interfase de dos materiales diferentes, discontinuidades o defectos del material, que producirán fenómenos de reflexión, atenuación y difracción

Disponible en:
<http://ipend.es/ensayos-no-destructivos/ultrasonidos-ut>

Medida de prevención	Documentos	Análisis
		<p>se hayan detectado condiciones externas del ducto (como, por ejemplo, corrosión externa) que ameriten realizar una inspección por ultrasonido, lo cual se encuentra acorde a lo ejecutado por el administrado.</p> <p>Ahora bien, en el caso en particular, al haberse determinado que la causa del derrame es la corrosión interna, la ejecución de las inspecciones por ultrasonido externas no califican como medida de prevención ante la corrosión interna, debido a que, para ser consideradas como tal, el administrado debió acreditar la ejecución de las mismas sobre el punto específico donde ocurrió el derrame.</p>
Mantenimiento preventivo	Sin medios probatorios.	No corresponde comentario.
Programa de mantenimiento correctivo y reparaciones.	-Máster de reparaciones de ductos de enero a diciembre del 2017 (Anexo N° 1 – 5.3.1.3 del Descargo N° 1).	Las reparaciones efectuadas no corresponden al área involucrada en que se produjo el derrame (Joint 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas); por lo que no se considera que se haya ejecutado como medida de prevención.
Programa de chaleo y desbroce	<p>-Programa de chaleo de febrero a diciembre del 2017 (Anexo N° 1 – 5.3.1.4 del Descargo N° 1).</p> <p>-Programa de chaleo de enero a julio del 2018 (Anexo N° 1 – 5.5.3.4 del Descargo N° 1).</p>	El chaleo y desbroce se realizan con la finalidad de garantizar que se cuente con accesos para realizar los patrullajes y no sirven para evitar o detectar tempranamente la corrosión interna del ducto. Por tanto, no se considera que se hayan ejecutado dichas acciones como medida de prevención.
Registro de voltaje y amperaje tomados a los rectificadores del sistema de protección catódica (SPC) por corriente impresa instalado en los extremos de cada ducto	<p>-Monitoreo de la operatividad del rectificador R-21 de febrero del 2016 (Anexo 2.1 del Descargo N° 1).</p> <p>-Monitoreo de la operatividad del rectificador R-21 de enero del 2018 (Anexo 2.2 del Descargo N° 1).</p> <p>-Monitoreo de potenciales de la troncal B de enero del 2018 (Anexo 2.3 del Descargo N° 1).</p>	<p>El monitoreo de operatividad de rectificadores y sistema de protección catódica no se realiza en líneas de flujo sino solamente en ductos.</p> <p>El monitoreo efectuado no se realizó en la línea de flujo en que se produjo el derrame (Joint 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas); por lo que no se considera que se haya ejecutado como medida de prevención.</p>

Medida de prevención	Documentos	Análisis
Políticas de corrosión: Uso de inhibidores de corrosión	<p>-Uso de inhibidores de corrosión (Anexo N° 3 del Descargo N° 1).</p> <p>-Uso de inhibidores de corrosión en el Lote 192 – Metodología y frecuencia de aplicación (Anexo 1 del Descargo N° 2).</p> <p>-Control de Niveles de Químicas San Jacinto pozo 10 y 12 xls (Anexo 2 del Descargo N° 2).</p> <p>-Monitoreo de Corrosión San Jacinto 10 Febrero/Marzo 2018 (Anexo 3 del Descargo N° 2).</p> <p>-Monitoreo de corrosión San Jacinto 12/febrero/marzo 2018 (Anexo 4 del Descargo N° 2).</p>	<p>Los documentos Anexo 3 de los descargos N° 1 y N° 2, hacen referencia a la forma en la que se aplica el inhibidor en los pozos de producción; sin embargo, no acredita esta se ejecute.</p> <p>De acuerdo a los registros de niveles de química aplicados en los pozos 10 y 12, se debe indicar que estos evidencian que se realizó la dosificación de química entre el 27 de febrero y 14 de marzo de 2018.</p> <p>Los documentos denominados monitoreo de corrosión San Jacinto 10 y 12, acreditan que el administrado realizó la medición de la velocidad de corrosión en los cabezales de los pozos 10 y 12; sin embargo, esta medición no acredita que la velocidad de corrosión se encuentra dentro de los límites establecidos desde el inicio al final de la línea B de 6”.</p>
Políticas de corrosión: uso de biocidas	<p>-Uso de biocidas en el Lote 192 – metodología y frecuencia de aplicación (Anexo N° 4).</p>	<p>El documento denominado uso de biocidas en el lote 192, hacen referencia a la forma en la que se aplican los biocidas; sin embargo, no acredita esta actividad se ejecute en la línea B de 6”.</p>
Drenaje de agua contenida en el ducto	Sin medios probatorios.	No corresponde comentario.

Elaboración: TFA

102. Teniendo en consideración el Cuadro expuesto de manera previa, no habiéndose advertido que el administrado haya acreditado lo alegado, corresponde desestimar los argumentos señalados por el administrado sobre el particular.

Vulneración al principio de razonabilidad

103. En su recurso de apelación, Frontera señala que, conforme a lo establecido por la DFAI, las medidas que debió adoptar a efectos de evitar la corrosión interna que ocasionó impactos en el Joint 108 debieron ser las siguientes:
- (i) Tratamiento anticorrosivo eficiente en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12.

- (ii) Sistema de monitoreo de la velocidad de la corrosión en los pozos SANJ-10 y SANJ-12 para calcular la correcta concentración del inhibidor a aplicar en cada uno de los pozos productores.
 - (iii) Inspecciones internas, entre otras.
104. Pese a lo anterior, Frontera establece que lo señalado por la DFAI carece de sustento técnico, al pretender exigir obligaciones sin proporción entre lo exigido y los fines que pretende garantizar, ya que no debería atribuir cargas excesivas a los administrados, vulnerando de esta manera lo que pretende garantizar el principio de razonabilidad que debe regir todo procedimiento administrativo sancionador.
105. Frontera advierte que ha cumplido con acreditar que realiza un tratamiento anticorrosivo eficiente, mediante el uso de inhibidores. Señala que dichos inhibidores de corrosión se aplican directamente a los pozos del Lote 192. Para demostrarlo, adjuntó a su recurso de apelación los Anexos 1 y 2. En el primero (presentación de tratamiento de inhibidor de corrosión), señala que se advierte el método y frecuencia de la inyección, así como el tratamiento en específico que Frontera realiza. En el segundo (diagramas de proceso), señala que se advierte la aplicación del inhibidor de corrosión y su recorrido.
106. Asimismo, Frontera señala que DFAI ha omitido valorar los medios probatorios remitidos como Anexos 3 y 4 de sus descargos al Informe Final de Instrucción, que acreditan que ha cumplido con realizar los monitoreos de corrosión.
107. Sobre el particular, cabe recordar que la actuación de la Administración Pública debe enmarcarse en el respeto de los derechos fundamentales como de las garantías procesales correspondientes, incluyendo los principios como el de razonabilidad.⁷²
108. Respecto al principio de razonabilidad⁷³, éste exige que las decisiones de la autoridad administrativa cuando creen obligaciones, califiquen infracciones,

⁷² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA-TC, fundamento 36: De hecho, no se trata de que la Administración Pública pueda actuar sin ningún límite o únicamente teniendo como tal a la ley, como tradicionalmente ha ocurrido, sino que su actuación debe enmarcarse en el contexto de un Estado de derecho (artículo 3º, Constitución), y está condicionada en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Aún a riesgo de ser redundantes, debe resaltarse el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución; esto es, la obligatoriedad de respetar durante la tramitación de los procedimientos administrativos tanto los derechos fundamentales como las garantías procesales correspondientes (derecho al debido proceso, derecho de defensa, etc.) así como de los principios constitucionales que lo conforman (legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.).

⁷³

TUO DE LA LPAG

Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

- 1.4 Principio de razonabilidad.** - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido

impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y **manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines a tutelar**, así como prever que la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir con las normas infringidas o asumir la sanción.

109. Así, el análisis de razonabilidad se aplica teniendo en cuenta la finalidad pública que se pretende tutelar -la protección al medio ambiente- y la proporcionalidad de la decisión administrativa utilizada para alcanzar el cometido estatal. Ello considerando la idoneidad de los medios empleados. Al respecto, Indacochea⁷⁴ señala que la medida debe ser adecuada, útil o idónea para alcanzar la finalidad perseguida, lo que ocurrirá si es capaz de conducir a un estado de las cosas en que la realización de dicha finalidad se vería aumentada en relación con el estado de cosas existente antes de la medida.
110. Sobre la base de dicho marco normativo, el TFA ha establecido en anteriores oportunidades⁷⁵ que el principio de razonabilidad en materia administrativa exige: (i) que las decisiones de la autoridad se adopten en el marco de sus facultades, manteniendo la proporción entre los medios a emplearse y los fines públicos que persigue; y, (ii) que en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones se impongan cumpliendo con el propósito de desincentivar la comisión de conductas infractoras.
111. En este orden de ideas, respecto al principio de razonabilidad, corresponde precisar que, en el presente caso, las conductas infractoras versan sobre el incumplimiento de normas que establecen obligaciones ambientales.
112. De esta manera, la infracción materia de análisis trata sobre el incumplimiento de una obligación cuyo “reproche” resulta relevante para la tutela del medio ambiente. En efecto, las obligaciones normativamente establecidas, como es el caso del artículo 3° del RPAAH son de obligatorio cumplimiento.
113. Respecto a las medidas que DFAI señaló que debió adoptar Frontera, cabe tener en cuenta que, de la revisión de la Resolución apelada, se advierte que en el fundamento 51 de la misma se determina que se establecieron en función a lo indicado por la DSEM en el Informe de Supervisión y por la SFEM en la Resolución Subdirectoral, planteándose los supuestos a modo de ejemplos (*numerus apertus*) y no como una lista taxativa o de únicos posibles de implementar (*numerus clausus*), conforme a lo siguiente:

⁷⁴ INDACOCHEA PREVOST, Úrsula. ‘Calle de las Pizzas’ y Ponderación Constitucional. En: Círculo de Derecho Administrativo - Revista de Derecho Administrativo, No. 5, Lima, 2008. p. 293.

⁷⁵ Considerando 36 de la Resolución N° 148-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 20 de marzo de 2019, considerando 28 de la Resolución N° 272-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 19 de setiembre de 2018 y considerando 54 de la Resolución N° 500-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 22 de noviembre de 2019.

Resolución Directoral

51. En ese sentido, conforme a lo indicado por la DSEM en el Informe de Supervisión y por la SFEM en la Resolución Subdirectoral, el administrado en el presente caso debió adoptar las medidas preventivas a efectos de evitar la corrosión interna que ocasionó impactos en el ambiente en el *joint* 108 tales como:
- Un tratamiento anticorrosivo eficiente en el *joint* 108 de la línea de flujo B de 6" de los pozos SANJ-10 y SANJ-12;
 - Sistema de monitoreo de la velocidad de la corrosión en los pozos SANJ-10 y SANJ-12, de modo que permita determinar y calcular la correcta concentración (ppm) del inhibidor a aplicar en cada uno de los pozos productores, el cual debería ser calculado en función al volumen de producción de agua (en MB) de cada uno de los pozos, a fin de proteger la integridad del ducto.
 - Inspecciones internas, entre otras.

Fuente: Resolución Directoral⁷⁶

114. Conforme a ello, el administrado podía optar por implementar otras que considere adecuadas, de acuerdo a las características propias de su actividad, siempre que las mismas garanticen el cumplimiento de su objeto en forma idónea.
115. Teniendo en cuenta ello, no se advierte que exista una desproporción entre lo exigido y los fines que pretende garantizar aquello, así como tampoco que se haya impuesto una carga excesiva en el administrado o lesión al principio de razonabilidad en el supuesto señalado.
116. Adicionalmente, cabe tener en cuenta que Frontera solicitó que se evalúen los documentos presentados en su recurso de apelación como Anexos N°1⁷⁷ y N°2⁷⁸, referidos al tratamiento con inhibidor⁷⁹ de corrosión de los pozos del Lote 192, registros fotográficos y diagramas de procesos de los pozos SANJ-10 y SANJ-12, respectivamente; toda vez que estos acreditan que implementó medidas de prevención.
117. Al respecto, cabe tener en cuenta que, respecto a los Anexos señalados, este Tribunal considera lo siguiente:

⁷⁶ Folio 191.

⁷⁷ El administrado precisa que en dicho documento se puede verificar el método y frecuencia de la inyección, así como el tratamiento anticorrosivo, el cual va desde los pozos SANJ-10 y SANJ-12, se unen a la línea troncal de 8", luego se deriva en la Flow-line de 6" para posteriormente recircular y unirse nuevamente en una línea de 8" hasta la batería San Jacinto.

⁷⁸ El administrado resalta que en dicho documento se puede advertir la aplicación del inhibidor de corrosión y su recorrido, con lo cual quedaría acreditado que la medida de corrosión interna ha sido ejecutada.

⁷⁹ El administrado señaló que, realizó un tratamiento anticorrosivo eficiente, mediante el uso de inhibidores de corrosión.

Los inhibidores de corrosión y biocidas se aplican directamente a los pozos, para luego recorrer la línea de flujos. Es decir, no es posible evidenciar que los inhibidores y biocidas se inyecten directamente en la línea materia de imputación, ya que el proceso se realiza de esa manera, para lo cual presentó una imagen de diagrama que va desde la batería Shiviayacu hasta la locación San Jacinto 1A del Lote 192, en el cual se observa el oleoducto Flow-line de 8".

Detalle de las medidas de prevención

Medida de prevención	Documentos	Análisis
Uso de inhibidores de corrosión	Tratamiento con Inhibidor de Corrosión en los pozos del Lote 192 ⁸⁰	El documento hace referencia a la forma en la que se aplica el inhibidor en los pozos de producción; sin embargo, no acredita que esta se ejecute.
	Diagrama de Inyección de inhibidor de corrosión vía recirculación ⁸¹	El diagrama muestra el sistema de recirculación implementado en el pozo de producción a fin de aplicar inhibidores de corrosión; sin embargo, no acredita su ejecución.
	Registro fotográfico ⁸²	Las fotografías muestran el sistema de recirculación implementado en el pozo de producción, la caseta de químicas de los pozos 10 y 12 a fin de aplicar inhibidores de corrosión; sin embargo, estas no acreditan la aplicación de inhibidores de corrosión. Asimismo, es necesario advertir que las fotografías no se encuentran fechadas ni georreferenciadas, con lo cual no existe certeza de que correspondan a los pozos 10 y 12 de San Jacinto.
	Diagrama de procesos de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 ⁸³	El diagrama de proceso muestra el sistema de recirculación, así como el sistema de válvulas implementadas en el pozo de producción a fin de aplicar inhibidores de corrosión; sin embargo, no acredita su ejecución.

Elaboración: TFA

118. De acuerdo al análisis realizado de los medios probatorios presentados por el administrado a fin de acreditar la ejecución de medidas preventivas, la única actividad ejecutada por el administrado que constituye una medida de prevención idónea ante la corrosión interna de la línea de flujo B de 6", es el uso de inhibidores de corrosión; sin embargo, cabe advertir que, a fin de que la medida resulte idónea, es necesaria que **la aplicación de inhibidores se encuentre sustentada en estudios que determinen que la película formada por el inhibidor al interior de la línea B lo proteja en toda su extensión**⁸⁴.

⁸⁰ Folio 219.

⁸¹ Folios 220 al 221.

⁸² Folios 222 al 223.

⁸³ Folios 225 al 227.

⁸⁴ Entre los estudios necesarios para determinar la eficacia del uso de inhibidores se encuentran:

- i) Estudio de residual de amina, el cual determine a través de la medición de la concentración residual del inhibidor (amina) al final de la Línea B de 6", que la cantidad de amina presente en ese punto sea la necesaria a fin de que se forme la película protectora.

119. Asimismo, con relación al argumento de Frontera relativo a la presunta falta de valoración de DFAI a los Anexos 3 y 4 del Informe Final de Instrucción, de la revisión del fundamento 56⁸⁵ de la citada Resolución, se advierte que la primera instancia se ha pronunciado sobre la misma, lo que también se ha señalado anteriormente en la presente resolución.
120. Así, en el presente caso, se observa que la decisión de la primera instancia mantiene la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que desea tutelar –el medio ambiente-, y responden a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido -reproche de la conducta infractora. Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde desestimar los citados argumentos del administrado.
121. No habiéndose acreditado que el administrado hubiera implementado medidas de prevención idóneas, a fin de evitar el derrame ocurrido el 2 de marzo del 2018, corresponde confirmar la Resolución Directoral que declaró la existencia de responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en atención a los argumentos expuestos.

VI.2 Determinar si correspondía el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

Marco normativo

122. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁸⁶.

-
- ii) Estudio de la velocidad de corrosión, el cual determine a través de la medición de la velocidad de corrosión al final de la Línea B de 6°, la eficacia de la aplicación de inhibidores de corrosión.
Monitoreo en línea de la Corrosión en tuberías de flujo bifásico del campo Geotérmico Miravalles

Disponible en:

<http://repositorio.conicit.go.cr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/189/Tesis%20Guadalupe%20Tres.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Revisión: 20 de agosto de 2020).

⁸⁵ Folio 194.

⁸⁶ **LEY N° 29325.**

Artículo 22° . - Medidas correctivas

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

123. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)⁸⁷ del numeral 22.2 del mencionado precepto, se dispone, además, que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
124. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; sino también, corresponderá su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁸⁸; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.
125. En base a las consideraciones anteriormente expuestas, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Análisis del caso concreto

126. Respecto a este extremo, el administrado señaló que DFAI incurre en error al exigir como medida correctiva la realización de inspecciones internas, ya que las condiciones internas y operativas de los ductos y líneas de flujo no lo permiten. Asimismo, advierte que pretender exigir la ejecución de medida correctiva que no resulta aplicable al caso vulnera el principio de razonabilidad, por ser arbitrarias y desproporcionadas.
127. Ahora bien, previamente al análisis de los alegatos del administrado sobre este extremo, resulta oportuno precisar que la obligación comprendida en la medida correctiva dispuesta en la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI se encuentra referida a que deberá acreditar que ejecuta actividades que constituyen medidas de prevención, a fin de evitar futuras fugas, derrames y liqueos, correspondientes a: (i) tratamiento anticorrosivo eficiente en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de 6 pulgadas de los pozos SANJ-10 y SANJ-12; (ii) sistema de

⁸⁷

LEY N° 29325.

Artículo 22.- Medidas correctivas

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

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

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

⁸⁸

Criterio seguido por este Tribunal en anteriores pronunciamientos, como, por ejemplo, mediante la Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible. Asimismo, mediante la Resolución N° 368-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2019, entre otras.

monitoreo de la velocidad de la corrosión en los pozos SANJ-10 y SANJ-12; e, (iii) inspecciones internas, entre otras, u otras que cumplan con la misma finalidad que se encuentren acorde con sus operaciones en el Lote 192, reparación y cambios si fuera necesario.

128. En tal sentido, se advierte que la medida correctiva está orientada a prevenir la ocurrencia de nuevos derrames de fluidos, fugas o líquidos de producción que generen daño potencial a la flora o fauna que habitan en el Lote 192.
129. Por consiguiente, debe mencionarse que, a criterio de esta Sala, si bien no cabe duda de que el cumplimiento de la obligación constitutiva de la medida correctiva resulta particularmente importante para garantizar los elementos descritos por la autoridad decisora previamente, no es posible advertir que con su imposición se alcance su finalidad; ello, en tanto, de la obligación que la constituye, no se encuentra encaminada a revertir o remediar los efectos que la conducta infractora efectivamente hubiera podido ocasionar sobre el ambiente⁸⁹.
130. En ese sentido, corresponde revocar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución y, en consecuencia, ordenar su archivamiento. Teniendo en cuenta ello, no resulta necesario pronunciarnos sobre los argumentos del administrado respecto a este extremo.
131. En consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁹⁰, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una interpretación distinta del derecho realizada por la primera instancia, corresponde revocar la presente obligación de la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
132. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

VI.3 Determinar si la multa impuesta a Frontera se enmarca dentro de los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico

133. En su recurso de apelación, Frontera señala que se ha determinado que hay un

⁸⁹ Resolución N° 029-2020-OEFA/TFA/SE.

⁹⁰ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

(Subrayado agregado)

costo evitado de US\$ 14 975.12, en forma inmotivada. A pesar de que se han acreditado las medidas adoptadas; por lo cual no corresponde señalar que se habría evitado el costo de realizar medidas de prevención.

134. Asimismo, Frontera precisa que, luego de realizar el cálculo de beneficio ilícito, se evalúan los factores para la graduación de las sanciones, dentro de los cuales se encuentra la “gravidad del daño a interés público y/o bien jurídico protegido”, al que se le asigna el valor de 48%. Ello a pesar de que, en la Resolución Directoral materia de impugnación se señala que, durante la Supervisión Especial 2018, se tomaron 3 muestras de suelo cuyos resultados no evidenciaron excesos de los ECA Suelo para uso agrícola.
135. Finalmente, Frontera menciona que se le pretende sancionar en base a cálculos que carecen de todo sentido fáctico. Advierte que debe motivarse adecuadamente la fuente que sirve de base para la estimación del factor costos evitados.
136. Habiéndose confirmado el extremo habilitante para imponer una sanción dentro de los procedimientos administrativos sancionadores —como el particular—, se ha de tener en cuenta que, tal como se mencionó, entre las funciones conferidas a este Tribunal se establecen las de velar por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como las de constatar la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública⁹¹.
137. Razón por la cual, de manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Frontera en su recurso de apelación, resulta necesario verificar si al emitirse la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora cumplió con la observancia de los referidos principios. Una vez dilucidada dicha cuestión, este Tribunal se pronunciará —de corresponder— sobre los argumentos planteados por el administrado.
138. Para ello, es pertinente traer a colación el marco normativo dentro del cual se desarrolla dicha potestad sancionadora y, concretamente, los principios en los cuales se cimienta su ejercicio por parte de la Administración Pública, como son el principio de legalidad y del debido procedimiento.
139. Así, se debe tener en cuenta que el principio de legalidad, reconocido en el inciso 1.1 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁹².
140. En esa misma línea, el legislador también impone la observancia del principio del

⁹¹ En seguimiento de jurisprudencia administrativa previa, como es el caso de la Resolución N° 058-2020-OEFA/TFA_SE de 20 de febrero de 2020.

⁹² En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que sus decisiones deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

debido procedimiento, en tanto a partir de aquel, se asegura que el administrado pueda gozar de los derechos y garantías que el ordenamiento jurídico le reconoce en su relación con la Administración.

141. Sobre el particular, cabe señalar que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁹³, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones y ejercer su derecho de defensa.
142. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁹⁴; ello, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
143. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
144. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que, en el numeral 4 del artículo 3^o⁹⁵ del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo

⁹³ **TUO DE LA LPAG**
TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.2. 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.

⁹⁴ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

⁹⁵ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

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

6^{o96} del citado instrumento, se establece que 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.

145. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados, así como de las razones jurídicas correspondientes⁹⁷.

146. Además, respecto al derecho de defensa, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos⁹⁸.

147. Por consiguiente, en aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que sobre la Administración recae el deber de acreditar la concurrencia de cada uno

⁹⁶ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se los identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

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.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

⁹⁷ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas** se encuentren **sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la **presunción de licitud** reconocida a favor del administrado.

⁹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC. Fundamento jurídico 2.

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.

148. Así, su correcta aplicación, por otro lado, guarda estrecha relación con el principio de verdad material reconocido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del mencionado dispositivo legal⁹⁹, en virtud del cual las decisiones de la Administración deberán basarse en hechos debidamente probados; por lo que, orientado a la imposición de una sanción de carácter pecuniaria, corresponde a aquella la obligación de desplegar las acciones necesarias a efectos de identificar cada uno de los elementos integrantes de aquella, los cuales deberán guardar relación directa con la conducta infractora que la origina, habida cuenta que, a partir de ello, se garantizará la correcta motivación de su imposición.
149. Llegados a este punto, cabe tener en cuenta que, en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el OEFA, la determinación de la multa es evaluada de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones del OEFA, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**). En el presente caso, el cálculo de la misma se estableció conforme a lo dispuesto en el Informe N° 01212-2019-2019-OEFA/DFAI-SSAG del 30 de setiembre de 2019, elaborado por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (**SSAG**)¹⁰⁰, el cual forma parte de la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI, conforme al artículo 6° del TUO de la LPAG.
150. La fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es multiplicado por un factor¹⁰¹ F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real,

99

TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

100

Folios 176 a 182.

101

Para la estimación de la escala de sanciones se ha empleado la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido

es decir, los factores de gradualidad.

151. La fórmula es la siguiente¹⁰²:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

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

152. El beneficio ilícito proviene del costo evitado del administrado por no cumplir con la normativa ambiental.

Respecto al caso en concreto

153. En el presente caso, se aprecia que la DFAI, a efectos de graduar la sanción de multa a imponer al administrado, empleó la fórmula prevista en la Metodología para el Cálculo de Multas, considerando los siguientes valores:

$$Multa = \left(\frac{14.71}{1.0}\right) * 160 \%$$

154. En relación a la sanción impuesta, cabe aclarar que, para el cálculo del Beneficio Ilícito, se ha empleado una tasa COK de un estudio del año 2011¹⁰³, la cual asciende a 16.31% anual. Respecto a la aplicación de una tasa obtenida en el año 2011, existiendo estudios más actualizados, corresponde aplicar la tasa del estudio más reciente, además de ser más cercana a la fecha de la infracción.
155. En línea con ello, corresponde aplicar la tasa COK obtenida del Documento de Trabajo N° 37 del OSINERGMIN¹⁰⁴, emitido en el año 2017, la cual asciende a 13.70%¹⁰⁵ anual.
156. Al respecto, se debe advertir que, de la revisión del Informe N° 01212-2019-OEFA/DFAI-SSAG, la DFAI ha considerado para el cálculo del costo evitado los siguientes ítems: i) estudio de eficiencia; ii) mantenimiento preventivo; iii)

en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

¹⁰² Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

¹⁰³ Estudio Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos peruano, OSINERGMIN, 2011.

¹⁰⁴ El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú, OSINERGMIN, 2017.

¹⁰⁵ Resultado promedio de los Costos de Capital Ajustados para Perú en el periodo 2011 a 2015, mostrados en el Cuadro N° 11 del Documento de Trabajo N° 37 del OSINERGMIN (página 28).

ejecución de ultrasonido; y, iv) capacitación, conforme se aprecia a continuación:

Resumen: Costo evitado Total		
Ítem	Valor (a fecha de incumplimiento) (S/.)	Valor (a fecha de incumplimiento) (US\$)
Costo de ejecución de inspección ultrasonido	S/. 40,123.02	US\$ 12,336.98
Estudio de eficiencia	S/. 2,767.16	US\$ 850.84
Mantenimiento	S/. 2,489.48	US\$ 765.46
Capacitación	S/. 3,323.24	US\$ 1,021.83
Total	S/. 48,702.91	US\$ 14,975.12

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

Fuente: Informe N° 01212-2019-OEFA/DFAI-SSAG.

Costo Evitado: Costo de estudio de eficiencia							
Descripción	Cantidad	Días	Remuneraciones por periodo (S/.)	Valor a fecha de costeo (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
(A) Remuneraciones (Incluido Leyes sociales) (A)						S/. 1,592.57	US\$ 489.68
Ingeniería	1	3	S/. 463.76	S/. 1,391.28	S/. 1,592.57		
Asistencia Técnica							
(B) Otros costos directos (A)x15%						S/. 238.88	US\$ 73.45
(C) Costos administrativos (A)x15%						S/. 238.88	US\$ 73.45
(D) Utilidad (A+C)x15%						S/. 274.72	US\$ 84.47
(E) IGV (A+B+C+D)x18%						S/. 422.11	US\$ 129.79
TOTAL						S/. 2,767.16	US\$ 850.84

Fuente: Informe N° 01212-2019-OEFA/DFAI-SSAG.

Costo Evitado: Costo de mantenimiento Preventivo							
Descripción	Cantidad	Días	Remuneraciones por periodo (S/.)	Valor a fecha de costeo (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
(A) Remuneraciones (Incluido Leyes sociales) (A)						S/. 1,432.75	US\$ 440.54
Ingeniería	1	5	S/. 250.33	S/. 1,251.67	S/. 1,432.75		
Asistencia Técnica							
(B) Otros costos directos (A)x15%						S/. 214.91	US\$ 66.08
(C) Costos administrativos (A)x15%						S/. 214.91	US\$ 66.08
(D) Utilidad (A+C)x15%						S/. 247.15	US\$ 75.99
(E) IGV (A+B+C+D)x18%						S/. 379.75	US\$ 116.77
TOTAL						S/. 2,489.48	US\$ 765.46

Fuente: Informe N° 01212-2019-OEFA/DFAI-SSAG.

Costo Evitado: Costo de ejecución de inspección ultrasonido						
Ítems	Cantidad	Precio asociado (S/.)	Precio asociado total (S/.)	Factor de ajuste (inflación)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Ejecución de inspección ultrasonido						
Inspección ultrasonido (ducto de 2.39 km)	1	S/12,637.00	S/35,507.10	1.13	S/40,123.02	US\$ 12,336.98
Total					S/. 40,123.02	US\$ 12,336.98

Fuente: Informe N° 01212-2019-OEFA/DFAI-SSAG.

Costo evitado: Costo de Capacitación per cápita						
Descripción	Número de trabajadores	Precio unitario (a fecha de costeo) (S/.)	Factor de ajuste (inflación)	Precio unitario (a fecha de incumplimiento) (S/.)	Valor (a fecha de incumplimiento) (S/.)	Valor (a fecha de incumplimiento) (US\$)
Capacitación	4	S/. 829.98	1.001	S/. 830.81	S/. 3,323.24	US\$ 1,021.83
Total					S/. 3,323.24	US\$ 1,021.83

Fuente: Informe N° 01212-2019-OEFA/DFAI-SSAG.

157. Ahora bien, es necesario mencionar que, conforme a lo desarrollado por la primera instancia, la causa del derrame en el *Joint* 108 de la línea de flujo B de los pozos SANJ-10 y SANJ-12 fue la **corrosión interna**. En ese sentido, el administrado debió ejecutar medidas de prevención, siendo necesario que las mismas sean idóneas a fin de evitar la corrosión interna, conforme se establece a continuación:

50. Sobre el particular, cabe precisar que el administrado en el Informe de Falla en JT 108) señaló que producto de la medición de espesor por ultrasonido al *joint* 108 posterior al derrame del 2 de marzo del 2018, concluyó que el evento fue ocasionado debido a una corrosión interna localizada en el tubo 108 de la línea de flujo B de 6" de los pozos SANJ-10 y SANJ-12.

51. En ese sentido, conforme a lo indicado por la DSEM en el Informe de Supervisión y por la SFEM en la Resolución Subdirectoral, el administrado en el presente caso debió adoptar las medidas preventivas a efectos de evitar la corrosión interna que ocasionó impactos en el ambiente en el *joint* 108, tales como:
- Un tratamiento anticorrosivo eficiente en el *joint* 108 de la línea de flujo B de 6" de los pozos SANJ-10 y SANJ-12;
 - Sistema de monitoreo de la velocidad de la corrosión en los pozos SANJ-10 y SANJ-12, de modo que permita determinar y calcular la correcta concentración (ppm) del inhibidor a aplicar en cada uno de los pozos productores, el cual debería ser calculado en función al volumen de producción de agua (en MB) de cada uno de los pozos, a fin de proteger la integridad del ducto.
 - Inspecciones internas, entre otras.
158. En ese sentido, la primera instancia determinó que el costo evitado por parte de Frontera asciende a US\$ 14,975.12 (catorce mil novecientos setenta y cinco y 12/100 dólares americanos), el cual suma el cumplimiento de costo de estudio de eficiencia, mantenimiento preventivo, ejecución de inspección de ultrasonido y capacitación de personal.
159. Sobre este punto, es pertinente indicar que, en el Informe N° 1212-2019-OEFA/DFAI-SSAG del 30 de setiembre de 2019, se precisó que el mayor detalle respecto del cálculo correspondiente al costo evitado se encuentra contenido en el Anexo N° 1 del mencionado Informe.
160. En efecto, en el Anexo N° 1 del mencionado Informe se precisaron los detalles de las actividades relacionadas a los costos evitados señalados.
161. En tanto el costo evitado se puede definir como el ahorro monetario que obtendría el administrado al incumplir las obligaciones, mediante la no realización o postergación de los gastos o inversiones destinados para tal fin¹⁰⁶, a criterio de esta Sala, se ha de tener en cuenta que se debe indicar que el cálculo de los costos evitados determinados por la primera instancia, no reflejan el ahorro incurrido por el administrado al no adoptar medidas de prevención, toda vez que para la determinación de los mismos no se ha tenido en consideración la causa del derrame en el presente caso (corrosión interna).
162. Sobre la base de lo expuesto, cabe considerar que, la SSAG, al imponer la multa, debe de determinar cada uno de los elementos que la constituyen, corroborando plenamente las circunstancias que revisten la conducta infractora, en aras de que exista razonabilidad en su imposición.

¹⁰⁶ Al respecto, la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi lo define como: "(...) ahorro monetario que obtendría una empresa que decide no realizar una inversión en sus productos, para que estos tengan un funcionamiento adecuado de acuerdo a requerimientos técnicos. Asimismo, el costo evitado por no realizar una acción requerida por ley puede ser considerado también como un beneficio ilícito asociado a una infracción." Recuperado de: http://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/4535/489_GEE_DT-01-2012-version2013-prop_metodologica_multas_Indecopi.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Consulta: 19 de agosto de 2020.

163. Así, la revisión de los ítems empleados por la primera instancia para determinar el cálculo del costo evitado, este Tribunal tiene en cuenta lo siguiente:

Análisis del costo evitado

Factores considerados en el costo evitado	Motivación de la DFAI	Análisis del TFA
Costo de estudio de eficiencia	Se señala que se requiere que se efectúe: “el estudio de eficiencia del sistema de medidas preventivas (sic) implementadas en ductos”	De la revisión del Informe señalado, cabe advertir que, en el Anexo N° 1, no se ha especificado cuál sería la medida de prevención sobre la cual se desarrollaría el estudio de eficiencia ni se justifica la necesidad del mismo.
Mantenimiento preventivo	Se señala que se requiere que se efectúe: “el mantenimiento de dicho sistema (de medidas preventivas)”	De la revisión del Informe señalado, cabe advertir que, en el Anexo N° 1, no se ha especificado cuál sería la medida de prevención sobre la cual se efectuaría el mantenimiento preventivo ni se justifica la necesidad del mismo.
Ejecución de inspección de ultrasonido	Se señala que se requiere que se efectúe: “el costo de inspección de ultrasonido en el oleoducto para determinar si el Joint 108 se encuentra en buenas condiciones”	Respecto a las inspecciones con ultrasonido, es necesario indicar que, de la revisión del detalle consignado en la Tabla denominada “Costo Evitado: Costo de ejecución de inspección por ultrasonido”, se observa que la fuente usada para determinar el costo de la referida inspección, es un estudio de inspección de ultrasonido interna. Cabe mencionar que, para realizar la inspección interna de ductos mediante instrumentos inteligentes, la línea a ser analizada debe contar con un sistema de trampas de lanzamiento y recepción que permitan la introducción en la línea y posterior recuperación del instrumento inteligente. Ahora bien, de acuerdo a lo actuado en el expediente, no se ha evidenciado que la línea B de 6” cuente con un sistema de trampas de lanzamiento y recepción de instrumentos inteligentes, En ese sentido, si bien la inspección interna por ultrasonido permite evaluar la pérdida de espesor del ducto por diversas causas, entre ellas la corrosión interna, no se ha evidenciado que esta reúna las condiciones necesarias para considerarla idónea en el presente caso.

Capacitación de personal	Se señala que se requiere que se efectúe: "una capacitación en temas de prevención de riesgos ambientales para el personal de la unidad fiscalizable"	Sobre el particular, cabe tener en cuenta que no se ha especificado la razón por la que la capacitación únicamente debe realizarse respecto a 4 personas, conforme al Anexo 1.
--------------------------	--	--

Elaboración: TFA

164. Partiendo de ello, se advierte que la primera instancia asoció el costo evitado de la conducta infractora con los conceptos relacionados con el costo de estudio de eficiencia, mantenimiento preventivo, ejecución de inspección de ultrasonido y capacitación de personal, cuando de la propia información proporcionada por Frontera -se advierte que no se encuentra adecuadamente sustentado¹⁰⁷.
165. Conforme a lo anterior, esta Sala considera que se produjo la vulneración de los principios del debido procedimiento y verdad material, lo cual supone un vicio constitutivo de nulidad, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG¹⁰⁸
166. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI, en el extremo a través del cual sancionó a Frontera con una multa ascendente a 23.54 (veintitrés con 54/100) UIT; y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, respecto de dicho extremo.
167. Finalmente, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por Frontera en su recurso de apelación respecto de dicho extremo.

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.

¹⁰⁷ Cabe advertir que, conforme al análisis realizado por esta Sala a los medios probatorios presentados por el administrado, se debe mencionar que el uso de inhibidores de corrosión (inyección de química) resulta ser la medida idónea para evitar la corrosión interna de la línea de flujo B de 6" de los pozos SANJ-10 y SANJ-12, siendo necesario además de su aplicación, que esta se encuentre sustentada en estudios adicionales que determinen la adecuada concentración y frecuencia de dosificación a fin de que la línea de flujo se encuentre protegida con la película protectora formada por los inhibidores de corrosión, protección que solo puede ser verificada mediante estudios de medición velocidad de corrosión y concentración residual de inhibidor en el extremo final de la línea de flujo B antes de unión a la línea de 8" Shiviayacu – San Jacinto.

¹⁰⁸ **TUO de la LPAG**
Artículo 10.- Causales de nulidad
 Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI del 30 de setiembre de 2019, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Frontera Energy del Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI del 30 de setiembre de 2019, en el extremo que ordenó a Frontera Energy del Perú S.A. la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

TERCERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1496-2019-OEFA/DFAI del 30 de setiembre de 2019, en el extremo que sancionó a Frontera Energy del Perú S.A., con una multa ascendente a 23.54 (veintitrés con 54/100) Unidades Impositivas Tributarias. En consecuencia, se debe **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a Frontera Energy del 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.

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 145-2020-OEFA/TFA-SE, la cual contiene 59 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: 01293741"



01293741