



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

**RESOLUCIÓN N° 160-2020-OEFA/TFA-SE**

**EXPEDIENTE N°** : 650-2019-OEFA/DFAI/PAS

**PROCEDENCIA** : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

**ADMINISTRADO** : FRONTERA ENERGY DEL PERÚ S.A.<sup>1</sup>

**SECTOR** : HIDROCARBUROS

**APELACIÓN** : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 342-2020-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2020, en los extremos que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Frontera Energy del Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras N°s 1 y 2 y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva N° 2, descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.*

*Por otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2020, en el extremo que sancionó a Frontera Energy del Perú S.A con una multa ascendente a 36.656 (treinta y seis con 656/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, derivada de la suma de: (i) 26.411 (veintiséis con 411/1000) Unidades Impositivas Tributarias por la conducta infractora N° 1; y, (ii) 10.245 (diez con 245/1000) Unidades Impositivas Tributarias por la conducta infractora N° 2; y, en consecuencia, RETROTRAER el procedimiento sancionador al momento en el que el vicio se produjo.*

*Finalmente, se revoca la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2020, en el extremo que ordenó a Frontera Energy del Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva N° 1, detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.*

Lima, 07 de septiembre de 2020

**I. ANTECEDENTES**

1. Frontera Energy del Perú S.A.<sup>2</sup> (en adelante, **Frontera**) realiza actividades de

<sup>1</sup> Antes Pacific Stratus Energy del Perú S.A.

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20517553914.

explotación de hidrocarburos en el yacimiento Capahuari Sur del Lote 192, ubicado en el distrito Andoas, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.

2. El 13 y 14 de diciembre de 2018, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2018**) en atención al derrame de fluidos de producción del *Sump Tank* de los pozos CS-11 y CP-13 del yacimiento Capahuari Sur, ocurrido el 09 de diciembre de 2018, los hallazgos de dicha supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión s/n<sup>3</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**), y evaluados en el Informe de Supervisión N° 46-2019-OEFA/DSEM-CHID del 14 de febrero de 2019<sup>4</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. En base a ello, mediante Resolución Subdirectoral N° 1268-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 30 de setiembre de 2019<sup>5</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Frontera<sup>6</sup> (en adelante, **PAS**).
4. En atención a ello, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 0002-2020-OEFA/DFAI/SFEM el 02 de enero de 2020<sup>7</sup> a través del cual determinó que se encontraban probadas las conductas constitutivas de infracción.
5. Luego de la evaluación de los descargos del administrado<sup>8</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI el 28 de febrero de 2020<sup>9</sup>, en donde resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Frontera, por la comisión de las conductas infractoras detalladas a continuación:

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras**

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Frontera no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de	Artículo 3° Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos,	Literal c) del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable

<sup>3</sup> Documento contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 16 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 2 a 15.

<sup>5</sup> Folios 19 a 24. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de octubre de 2019 (folio 25).

<sup>6</sup> Mediante escrito con Registro N° 2019-E01-105888 del 4 de noviembre de 2019, el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral (folios 26 a 57).

<sup>7</sup> Folios 68 a 85. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 0002-2020-OEFA/DFAI el 09 de enero de 2020 (folio 86).

<sup>8</sup> Mediante escrito con Registro N° 2020-E01-004017 del 13 de enero de 2020 (folios 88 a 119).

<sup>9</sup> Folios 136 a 154. Cabe agregar que la referida resolución, así como el Informe N° 0445-2020-OEFA/DFAI-SSAG del 28 de febrero de 2020 fueron debidamente notificados al administrado el 11 de marzo de 2020.

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	impactos ambientales negativos en el suelo, producidos por el derrame de fluidos de producción, ocurrido el 9 de diciembre de 2018 en el <i>Sump Tank</i> de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur del Lote 192.	aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>10</sup> (RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>11</sup> (LGA).	a las actividades desarrolladas por empresas del subsector de hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (RCD N° 035-2015-OEFA/CD) <sup>12</sup> .
2	Frontera no realizó la descontaminación efectiva de	Artículo 66° del RPAAH <sup>13</sup> .	Literal d) del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y

<sup>10</sup> **Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

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

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son 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.

<sup>11</sup> **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.

<sup>12</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicables 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.

(...)

<sup>13</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-OEFA/CD**

**Artículo 66. – Siniestros y emergencias**

En el caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	la zona afectada por el derrame de fluidos de producción ocurrido el 9 de diciembre de 2018 en el <i>Sump Tank</i> de los pozos CS-11 y CP-13 del yacimiento Capahuari Sur del Lote 192.		Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por empresas del subsector de hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ( <b>Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD</b> ) <sup>14</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectoral.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

6. Cabe agregar que, mediante el artículo 2° de la resolución mencionada, la DFAI ordenó el cumplimiento de las medidas correctivas que se detallan a continuación:

**Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas ordenadas**

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
1	El administrado no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos en el suelo, producidos por el derrame de fluidos de producción, ocurrido el 9 de diciembre de 2018 en el <i>Sump Tank</i> de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur del	<p><b>Medida Correctiva N° 1:</b> El administrado deberá acreditar la realización de medidas de prevención, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de detección y control de niveles en caso de rebose o sobrellenado de hidrocarburos en el Celler y <i>Sump Tank</i> de los pozos 11 y 13.</li> <li>Habilitado de accesos para realizar los controles de niveles del Celler</li> </ul>	En un plazo no mayor de cincuenta (50) días calendario contados a partir del día siguiente de notificada la resolución.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de siete (7) días calendario contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle como mínimo lo siguiente:  i) Procedimientos, instructivos, plan de trabajo y reportes que acrediten el funcionamiento de: - Indicadores de nivel en el <i>Sump Tank</i> para evitar el rebose. - Habilitado de accesos a fin de realizar los controles de niveles del Celler y <i>Sump Tank</i> de los pozos, e

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación. Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros. (...)

14

**Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA-CD**

**Artículo 4. – Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales**

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales:

(...)

d) No adoptar, en casos de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia. 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.

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
	Lote 192.	<p>y <i>Sump Tank</i> de los pozos, e inspecciones o supervisiones permanentes de las instalaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimientos de los muros perimetrales del Cellar de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur.</li> <li>• Limpieza y mantenimiento de los pozos (líneas, válvulas y accesorios), entre otros.</li> </ul> <p>La presente medida correctiva tiene como finalidad evitar la ocurrencia de próximos derrames y/o rebose de agua de producción y/o hidrocarburos, por consiguiente, evitar la generación de impactos ambientales negativos en el <i>Sump Tank</i> del pozo 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur del Lote 192.</p>		<p>inspecciones o supervisiones permanentes de las instalaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento periódico de los muros perimetrales del Cellar de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur.</li> <li>- Limpieza y mantenimiento de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur (líneas, válvulas y accesorios) entre otros.</li> </ul> <p>Dichas actividades deberán estar acompañadas de registros fotográficos con sus respectivas coordenadas UTM WGS 84 y otros que considere pertinentes.</p>
		<p><b>Medida correctiva N° 2:</b> El administrado deberá acreditar el traslado y la disposición final de los residuos peligrosos generados de la limpieza del área afectada, con la finalidad de evitar que los residuos peligrosos por los compuestos de toxicidad al entrar en contacto con el componente ambiental suelo puedan generar una afectación a las especies de flora y fauna.</p>	<p>En un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente de notificada la resolución.</p>	<p>Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de siete (7) días calendario contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Certificados y/o manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos que acrediten el recojo, traslado y disposición final de los residuos peligrosos producto de la descontaminación realizada.</li> <li>ii) Registros fotográficos y/o videos con sus respectivas coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades descritas.</li> </ul>

Fuente: Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI  
Elaboración: TFA

7. Asimismo, mediante el artículo 4° de la citada Resolución Directoral, la Autoridad Decisora decidió sancionar a Frontera con una multa total ascendente en 36.656

(treinta y seis con 656/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago, derivada de la suma de: (i) 26.411 (veintiséis con 411/1000) UIT por la conducta infractora N° 1; y, (ii) 10.245 (diez con 245/1000) UIT por la conducta infractora N° 2, las mismas que se encuentran descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

8. El 25 de junio de 2020, Frontera interpuso recurso de apelación<sup>15</sup> bajo los siguientes argumentos:

### **Respecto al hecho imputado N° 1**

#### De las medidas de prevención adoptadas

- i) Sobre el particular, el administrado señaló que si bien adoptó una conducta preventiva y de vigilancia, se debe tener en cuenta que no toda emergencia ambiental es el resultado de la falta de medidas de prevención. En ese sentido, indicó que una de dichas medidas consistía en el “Instructivo de Monitoreo del *Sump Tank*”<sup>16</sup>, en el cual se detallan las actividades para el seguimiento de los niveles de fluidos del yacimiento Capahuari Sur, con lo cual se demostraría que su representada no es responsable del hecho ocurrido.
- ii) En esa línea, precisó que únicamente se adoptan medidas adicionales cuando, durante el monitoreo, se advierte un nivel medio-alto del *Sump Tank*. Siendo que, en los días previos a la emergencia ambiental, no se detectaron niveles altos en el *Sump Tank* de los pozos 11 y 13 –conforme se puede verificar en los reportes diarios–; por lo que no se pudo prever el incidente.
- iii) Del mismo modo, cuestionó la valoración de la DFAI respecto de los reportes diarios como medio probatorios, al determinar que dichos reportes no resultaban idóneos para acreditar los cuatro (4) recorridos diarios de

---

<sup>15</sup> Folios 157 a 182. Plazo legal para interponer recurso impugnatorio suspendido desde el 16 de marzo de 2020 y reiniciado a partir del 19 de junio de 2020, fecha en la que el administrado registró su “Plan para la Vigilancia y Prevención y Control de COVID-19 en el trabajo” en el SICCOVID del Ministerio de Salud, conforme al artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1500 y numeral 4 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, entre otras, principalmente.

<sup>16</sup> Monitoreo de Sump Tank:

- El operador de producción verificara in-situ el nivel de los Sump Tank's registrando la información en el reporte diario de monitoreo de Sump Tank; esto se va a realizar dos veces por turno, haciendo un total de 4 veces por día.
- En caso de encontrar un nivel medio-alto, se debe proceder a informar a la supervisión para que el Vacuum Truck recupere los fluidos del mismo.
- El operador tiene que digitalizar las condiciones en las que se encuentran los Sump Tank's y hacer de conocimiento al personal del turno entrante.
- Durante operaciones con presencia de lluvias, el operador deberá verificar que los niveles de los Sump Tank's mantengan condiciones normales de operación así tenga que hacer un recorrido adicional a los 4 que se deben realizar.

[sic]

verificación del nivel de fluidos de los *Sump Tank's* realizados<sup>17</sup>.

- iv) Así pues, el recurrente considera que el sustento de la DFAI –respecto al registro conjunto de las verificaciones diarias– resultaría insuficiente para determinar que no se adoptaron las medidas de prevención<sup>18</sup> y estaría vulnerando el principio de licitud.

#### De la aplicación del artículo 3° del RPAAH

- v) Sobre el particular, Frontera señaló que la DFAI habría incurrido en un error al determinar la responsabilidad de su representada por no haber adoptado una serie de acciones que no resultan exigibles por la norma tipificadora.
- vi) En esa línea, indicó que la obligación contenida en la normativa es de implementar medidas regulares de control con la finalidad de minimizar riesgos, sin establecer cuáles tienen que ser dichas medidas; por lo que bastaría con adoptar medidas preventivas para no incurrir en incumplimiento alguno.

#### **Respecto al hecho imputado N° 2**

##### De la descontaminación del área

- vii) Al respecto, el recurrente señaló que cumplió con la obligación prevista en el artículo 66° del RPAAH; esto es, la descontaminación del área afectada, ello en estricta concordancia con lo dispuesto en su Instrumento de Gestión Ambiental (**IGA**).
- viii) En esa línea, indicó que el compromiso asumido en su IGA establece que, en caso ocurra un incidente ambiental, corresponde tomar una (1) muestra del suelo en el punto del incidente. Así pues, en el Informe de Ensayo SGS MA1908967-C del 11 de abril de 2019, se verificaría que los resultados del monitoreo al componente suelo se encuentran por debajo de los parámetros del ECA; por lo que estaría acreditada la descontaminación de área afectada.
- ix) El administrado alegó que la DFAI habría incurrido en un error respecto al tipo de suelo del muestreo, en tanto consideró que los resultados del Informe de Ensayo deberían ser comparados con el ECA Suelo-Uso Agrícola, a pesar de que el punto de muestreo se encuentra al lado del *Sump Tank* (locación de los pozos 11 y 13) y, por ende, el mismo debería ser considerado como suelo industrial.

---

<sup>17</sup> Al respecto, el administrado refirió que el Instructivo señala que la verificación debe ser 4 veces al día y que la información se registra en el reporte de monitoreo de manera diaria y digitalmente; por lo que resulta una medida preventiva idónea.

<sup>18</sup> El administrado señala que no estaba contemplada la obligación de registrar cada verificación por separado. Asimismo, reiteró que el Instructivo de monitoreo cumple específicamente con la detección y control de niveles.

- x) Asimismo, manifestó que la DS tomó las muestras del suelo el 13 de diciembre de 2018, entre las 10 y 11 horas aproximadamente, cuando las actividades de limpieza aún se encontraban en proceso, conforme se verifica en el Registro de Datos de Campo de Suelo del Acta de Supervisión; no obstante, la DFAI habría considerado que dicho muestreo se realizó el 14 de diciembre de 2018, por lo que no se pudo acreditar la limpieza efectiva del área. En ese sentido, a criterio de Frontera, carecería de razonabilidad que se usen dichos resultados como fundamento para determinar su responsabilidad administrativa.
- xi) Por otro lado, señaló que el “Formato de recolección de residuos” debería ser evaluado como parte de las actividades realizadas para la descontaminación del área afectada<sup>19</sup> y no como una medida preventiva.
- xii) Adicionalmente, precisó que las actividades de limpieza fueron realizadas de manera oportuna, conforme se puede verificar en el Informe de Supervisión, el Acta de Inspección Inicial y la conformidad del representante de la Comunidad de los Jardines.

#### De la afectación al medio ambiente

- xiii) Con relación a este punto, el administrado señaló que la DFAI no habría acreditado la existencia de un daño al ambiente como consecuencia de las presuntas infracciones; el mismo que no habría sido adecuadamente motivado.
- xiv) En esa línea, indicó que pretender sustentar el daño ambiental en base al exceso de los parámetros ECA resultaba ilegal, en tanto ello vulneraría los principios que rigen la regulación ambiental y el derecho punitivo<sup>20</sup>.
- xv) En ese sentido, Frontera señaló que, en tanto la DFAI no habría probado – en modo alguno– que se haya generado una alteración al medio ambiente, ya sea real o potencial, no se le podría atribuir la responsabilidad administrativa, pues ello significaría una afectación al principio de licitud.

#### **Respecto de la multa impuesta**

##### Del hecho imputado N° 1

- xvi) Sobre el particular, el recurrente alegó que el costo evitado – por no adoptar las medidas de prevención– ascendente a US\$ 13,406.72 carecería de sustento, en tanto que para el cálculo del mismo no se ha considerado que

---

<sup>19</sup> El administrado señaló que la DFAI habría reconocido las acciones inmediatas adoptadas por su representada en los fundamentos 99 a 101 de la Resolución Directoral.

<sup>20</sup> Asimismo, el recurrente precisó que, en tanto, en los cuerpos receptores, inciden diversos factores, no se puede atribuir la responsabilidad en función a dichos parámetros.

cuenta con profesionales para realizar las actividades de inspección y mantenimientos, los mismos que se encuentran en una capacitación constante por parte de la empresa.

- xvii) Respecto al factor  $F_1$  –Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido– el recurrente señaló que la calificación de 64% carecería de sustento fáctico y legal, en la medida que no se habría probado un daño potencial o real al ambiente.

#### Del hecho imputado N° 2

- xviii) El administrado indicó que, para el cálculo del costo evitado, la DFAI consideró una serie de acciones que su representada debió ejecutar para la descontaminación del área afectada; no obstante, los mismos carecerían de sustento<sup>21</sup>.
- xix) De igual modo, cuestionó que se haya incluido como parte del costo evitado, la contratación de profesionales para las actividades de descontaminación, a pesar que su empresa cuenta con personal calificado para realizar dichas labores.
- xx) Finalmente, reiteró que el valor de 64% asignado al factor  $F_1$  carecería de sustento fáctico y legal, ya que no se habría probado la existencia de un daño potencial o real al ambiente.

#### **De la solicitud del uso de la palabra**

- xxi) El administrado solicitó se le conceda el uso de la palabra a fin de exponer los argumentos legales que sustentan su pedido.

- 9. Sobre el particular, este Tribunal ha verificado que, en el transcurso del presente procedimiento, el administrado ha tenido la oportunidad de exponer por escrito sus argumentos, así como plantear su posición respecto de cada uno de los hechos materia de análisis. Por tanto, considerando que el recurrente ha ejercido plenamente su derecho de defensa; y que, además de ello, obra en el expediente los medios probatorios suficientes para resolver el PAS, este Colegiado acordó en la Sesión N° 056-2020-TFA/SE del 01 de setiembre de 2020, denegar la solicitud de informe oral.

## **II. COMPETENCIA**

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

---

<sup>21</sup> Entre los conceptos cuestionados se encuentra: a) delimitación y dimensionamiento del área impactada.

<sup>22</sup> **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)<sup>23</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, 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 OEFA<sup>24</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>25</sup> se aprobó el inicio del proceso

---

**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

<sup>23</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

**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. (...).

<sup>24</sup> **Ley N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>25</sup> **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

**Artículo 1. - Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo

de 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/CD<sup>26</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>27</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>28</sup>, 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

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales

---

de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>26</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011. **Artículo 2.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>27</sup> **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.

<sup>28</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 19.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y 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:

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

y microorganismos)<sup>29</sup>.

16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>30</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>31</sup>.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>32</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>33</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

---

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>30</sup> **Ley N° 28611 –Ley General del Ambiente**

**Artículo 2. - Del ámbito (...)**

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

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>32</sup> **Constitución Política del Perú de 1993.**

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

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

<sup>33</sup> 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.

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>34</sup>.

20. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>35</sup>.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

#### IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación interpuesto por el administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)<sup>36</sup>, por lo que es admitido a trámite.

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>36</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General, aprobado por decreto supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

**Artículo 218. Recursos administrativos**

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

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

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

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:

- (i) Si correspondía declarar responsabilidad de Frontera por no adoptar las medidas de prevención a efectos de evitar los impactos negativos generados por el derrame de fluidos de producción, ocurrido el 9 de diciembre de 2018 (en adelante, **conducta infractora N° 1**).
- (ii) Si correspondía declarar la responsabilidad de Frontera por no realizar la descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame de fluidos de producción en el *Sump Tank* de los pozos CS-11 y CP-13 del yacimiento Capahuari Sur (en adelante, **conducta infractora N° 2**).
- (iii) Si correspondía sancionar a Frontera con una multa ascendente a 36.656 (treinta y seis con 656/1000) UIT.
- (iv) Si correspondía el dictado de las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VI.1 Si correspondía declarar la responsabilidad de Frontera por no adoptar las medidas de prevención a efectos de evitar los impactos negativos generados por el derrame de fluidos de producción, ocurrido el 9 de diciembre de 2018

25. Al respecto, 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 vida<sup>37</sup>. 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:

---

<sup>37</sup> 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).

#### **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.

26. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión 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)<sup>38</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto haya sido generado<sup>39</sup>.
27. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el numeral 75.1 del 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.

[énfasis agregado]

#### **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.

[énfasis agregado]

---

<sup>38</sup> 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 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.

<sup>39</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

28. 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 a través de medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).
29. En concordancia con lo antes expuesto, el artículo 3° del RPAAH, dispone el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

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

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

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

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

[énfasis agregado]

30. A partir de las disposiciones antes citadas, esta Sala 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.

#### **I. Del caso concreto**

31. Al respecto, el 09 de diciembre de 2018 se produjo el rebose de hidrocarburos — remanentes de fluido de producción— en el *Sump Tank* de la locación de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur, detectado a las 16:30 horas, por el operador de producción durante el recorrido de pozos. Cabe señalar que el rebose de 0.86

barriles estándar de petróleo (**bls**) fue originado por el ingreso extraordinario de agua pluvial en el *Sump Tank*<sup>40</sup>, conforme se detalla a continuación:

2.- DEL EVENTO		
Fecha: 9 de diciembre del 2018	Hora de Inicio: 16:30 hrs.	Hora de Término: 16:30 hrs.
Lugar donde ocurrió: Locación del pozo 11 y 13		
Localidad:	Sector:	Distrito: Andoas
Provincia: Datem del Marañón		Departamento: Loreto
<b>DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL EVENTO<sup>1</sup>:</b>		
Siendo las 16:30 hrs el operador de producción durante el recorrido de pozos, identifica el rebose de hidrocarburos procedente del <i>sump tank</i> de la locación de los Pozos 11 y 13. El fluido recorre impactando área industrial.		
<b>CAUSAS QUE ORIGINARON EL EVENTO:</b>		
El rebose de los fluidos se debió al ingreso extraordinario de agua pluvial al <i>sump tank</i> de los pozos 11 y 13.		

Figura 1. Reporte Final de Emergencia Ambiental<sup>41</sup>

32. Así pues, durante la Supervisión Especial 2018 se verificó lo siguiente:
- (i) El *Sump Tank* en cuestión se encuentra interconectado a los pozos CS-11, CS-13 y CS-16;
  - (ii) La plataforma de los pozos 11 y 13 se encuentra al nivel del suelo y no presenta una barrera de contención en el contorno;
  - (iii) El dique de contención del pozo CS-13 estaba roto; y,
  - (iv) La plataforma del pozo CS-16 también se encuentra al ras del suelo; sin embargo, se estaba construyendo un dique de arcilla sobre el borde de la misma.

<sup>40</sup> Acta de Supervisión, Reporte Preliminar y Final de Emergencias Ambientales.

<sup>41</sup> Folio 16, disco compacto (CD). RFEA, escrito S22018001697 contenido en el documento «Otros-Expediente\_completo\_Otros.pdf», p.43 al 46.



Figura 2. Acta de Supervisión



Figura 3. Acta de Supervisión

33. De este modo, del análisis a los hallazgos detectados –durante las acciones de supervisión– se verificó que el administrado no habría cumplido con adoptar las medidas preventivas necesarias a fin de evitar los impactos negativos generados; por lo que, en función a ello, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Frontera.

### **Sobre los alegatos planteados por Frontera**

34. Del análisis de los argumentos presentados por el administrado, respecto de la conducta infractora N° 1, se advierte que estos versan en torno a:
  - a) Las medidas de prevención adoptadas; y,
  - b) La aplicación del artículo 3° del RPAAH.
35. En ese sentido, se procederá a analizar los argumentos planteados, conforme a lo señalado en el párrafo precedente.
  - a) De las medidas de prevención adoptadas
36. Al respecto, Frontera señaló que si bien adoptó una conducta preventiva y de vigilancia, se debería tener en cuenta que no toda emergencia ambiental es el resultado de la falta de medidas de prevención. En ese sentido, indicó que contaba –como medida preventiva– con el “Instructivo de Monitoreo del *Sump Tank*”, el cual detalla las actividades para el seguimiento de los niveles de fluidos del yacimiento Capahuari Sur, con lo cual se demostraría que su representada no es responsable del hecho ocurrido.
37. De este modo, alegó que únicamente se adoptan medidas adicionales cuando –durante el monitoreo– se advierte un nivel medio-alto del *Sump Tank*, siendo que en los días previos a la emergencia ambiental no se detectaron niveles altos en el *Sump Tank* de los pozos 11 y 13, conforme se puede verificar en los reportes diarios; por lo que el incidente no pudo ser previsto.
38. Adicionalmente, el recurrente cuestionó la valoración de la DFAI respecto de los reportes diarios como medio probatorios, al determinar que dichos reportes no resultaban idóneos para acreditar los cuatro (4) recorridos diarios de verificación del nivel de fluidos de los *Sump Tank*'s realizados.
39. En esa línea, indicó que el sustento de la primera instancia, sobre el registro conjunto de las verificaciones diarias, resultaría insuficiente para determinar que no se adoptaron las medidas de prevención, en tanto no existe la obligación de registrar cada verificación por separado.
40. Sobre el particular, corresponde indicar que si bien las actividades de prevención no eliminan la posibilidad de ocurrencia de derrames, el administrado se encuentra obligado a la acreditación del cumplimiento de las mismas, siendo que no será responsable por la ocurrencia de eventos que ocasionen impactos ambientales en los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero, los cuales deberán ser debidamente acreditados por el mismo.
41. A mayor abundamiento, el artículo 248° del TUO de la LPAG contempla –entre otros– el principio de causalidad<sup>42</sup>, el cual establece expresamente que la

---

<sup>42</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444  
Artículo 248. – Principios de la potestad sancionadora administrativa

responsabilidad debe recaer en aquel que realiza la conducta prohibida, sea esta activa u omisiva; debiendo, en todo caso, existir una relación de causalidad entre la actuación del administrado y la conducta imputada a título de infracción.

42. A efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio, resulta importante precisar que, conforme con lo dispuesto en el artículo 144° de la LGA<sup>43</sup> y el artículo 18° de la Ley del SINEFA<sup>44</sup>, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA; razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
43. Por lo que, si bien inicialmente corresponde a la administración la carga de prueba, una vez verificada la existencia de la conducta infractora, el administrado resulta responsable objetivamente por la misma, salvo que acredite la existencia de alguna causal eximente de responsabilidad.
44. De lo expuesto, se advierte que Frontera es quien debe acreditar que el derrame de fluidos de producción en el *Sump Tank* de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur no fue ocasionado por la falta de medidas preventivas, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, conforme se puede verificar en el «Informe de Investigación de Incidentes»<sup>45</sup> de fecha 11 de noviembre de 2018:

---

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.

<sup>43</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

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

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

<sup>44</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

**Artículo 18. - Responsabilidad objetiva**

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

<sup>45</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Anexo 2 del escrito S22019000010 contenido en el documento «Otros-Expediente\_completo\_Otros.pdf», p.67 al 68.



### 09 de Diciembre

- A las 12:00 horas, operador de turno noche identifica el nivel alto de *Sump Tank* de la locación de pozos 11 y 13, y luego se dirige hacia Planta para sacar su corte de fluido de producción.
- A las 12:30 horas fuertes lluvias en la zona, operador de turno acude a Planta para atender una emergencia operacional en área de compresores de Planta de Producción (Fuga de Gas).
- A las 16:30 horas durante su recorrido por los pozos de turno día detecta el rebose del *Sump Tank* de la locación de los Pozos 11, 13.  
(...)

### Análisis de Causas:

#### Factor de causa 1: Falta de control de niveles de Cellar y *Sump Tank* de pozos.

Causa Básica: Imposibilidad de accesos para realizar los controles de niveles de cellar y *Sump Tank* de pozos por presencia de lluvias.

#### Factor de causa 2: Infraestructura deteriorada.

Causa Básica: Falta de contención secundaria en el Cellar del pozo CAPS 13 – sardinel en malas condiciones.

46. En este punto, resulta pertinente señalar que el “Instructivo de Monitoreo del *Sump Tank*” detalla en su procedimiento lo siguiente:

**3. PROCEDIMIENTO**

**3.1. Monitoreo de Sump Tanks**

- El Operador de Producción verificará in-situ el nivel de los Sump Tank's registrando la información en el reporte diario de monitoreo de Sump Tanks; esto se va realizar dos veces por turno, haciendo un total de 4 veces por día.
- En caso de encontrar un nivel medio – alto, se debe proceder a informar a la supervisión para que el Vacuum Truck recupere los fluidos del mismo.
- El Operado tiene que digitalizar las condiciones en las que se encuentran los Sump Tank's y hacer de conocimiento al personal del turno entrante.
- Durante operaciones con presencia de lluvias, el operador deberá verificar que los niveles de los Sump Tank's mantengan condiciones normales de operación así tenga que hacer un recorrido adicional a los 4 que se deben realizar.

Es responsabilidad del personal involucrado en la ejecución de las actividades, cumplir con las recomendaciones descritas, así como reportar a su inmediato superior cualquier desviación presentada en la verificación de los sump tank's durante su jornada laboral.

Figura 5. Instructivo de Monitoreo de *Sump Tank* en locaciones del Yacimiento Capahuari Sur <sup>46</sup>

47. De este modo, se observa que el citado instructivo prevé lo siguiente: (i) la frecuencia por turno en que se verificará el nivel del *Sump Tank* in-situ; (ii) informar cuando se encuentre un nivel medio-alto para la recuperación de fluidos por medio

<sup>46</sup> Anexo 1 de los escritos HT 2019-E01-205888 y HT 2020-E01-012864.

del Vacuum Truck; (iii) digitalizar y hacer de conocimiento del personal entrante las condiciones del *Sump Tank*; y, (iv) en caso de lluvias, se deberá verificar que los niveles del *Sump Tank* se mantengan en condiciones normales de operación así se deba hacer un recorrido adicional.

48. Asimismo, dicho instructivo señala el registro diario en un formato único y dispone la realización de cuatro (4) recorridos al día a los *Sump Tank*'s, la disponibilidad del Vacuum Truck –en caso de emergencia– y la obligación de informar sobre el estado de los celler y las pestañas (muro de contención):

<p><b>4. REGISTROS</b></p> <p>El formato es único y se registra de manera diaria en versión digital.</p> <p><b>5. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Los operadores tiene que realizar 4 veces al día el recorrido de los <i>Sump Tank</i>'s de las locaciones de los pozos.</li><li>• Se tiene que tener a disponibilidad el Vacuum truck en caso de emergencia.</li><li>• El operador debe informar del estado de los celler y las pestañas (muro de contención).</li></ul>
---

Figura 6. Instructivo de Monitoreo de *Sump Tank*'s en locaciones del Yacimiento Capahuari Sur

49. Aquí, resulta oportuno señalar que el Reporte de Monitoreo contiene: (i) la fecha de registro; (ii) el operador; (iii) la presión de TUB y CSG; (iv) el nivel del *Sump Tank* de los pozos CS-11 y CS-13 (alto-medio-bajo); y, (v) una columna de observaciones:

FECHA	Operador	POZOS						OBSERVACIONES
		CS - 11			CS - 13			
		PRESIÓN (PSI)	SUMP Tank		PRESIÓN (PSI)	SUMP Tank		
TUB	CSG	Nivel (alto-medio-bajo)	TUB	CSG	Nivel (alto-medio-bajo)			
12/8/2018	Augusto C.	190	36	BAJO	205	35	BAJO	
12/7/2018	Augusto C.	190	7	BAJO	205	33	BAJO	
12/6/2018	Augusto C.	190	7	BAJO	205	33	BAJO	
12/5/2018	Augusto C.	190	7	BAJO	205	35	BAJO	
12/4/2018	Augusto C.	190	7	BAJO	205	35	BAJO	
12/3/2018	Augusto C.	185	8	Alto	195	46	Alto	Succión con Vacuum Track
11/2/2018	Augusto C.	180	8	Medio	190	46	Medio	
12/1/2018	Augusto C.	190	8	Medio	200	44	Medio	
11/30/2018	Augusto C.	190	8	BAJO	200	60	BAJO	
11/29/2018	J. Guerra	190	7	BAJO	170	53	BAJO	
11/28/2018	J. Guerra	190	7	BAJO	170	53	BAJO	
11/27/2018	J. Rengifo	190	7	BAJO	170	54	BAJO	
11/26/2018	J. Guerra	200	7	BAJO	165	53	BAJO	
11/25/2018	J. Rengifo	190	7	BAJO	173	53	BAJO	
11/24/2018	J. Guerra	200	7	BAJO	165	53	BAJO	
11/23/2018	J. Rengifo	190	7	BAJO	170	53	BAJO	
11/22/2018	J. Guerra	200	7	BAJO	174	53	BAJO	
11/21/2018	J. Guerra	200	12	BAJO	180	6	BAJO	
11/20/2018	J. Guerra	200	12	BAJO	180	6	BAJO	
11/19/2018	J. Guerra	200	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/18/2018	J. Guerra	200	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/17/2018	J. Guerra	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/16/2018	J. Guerra	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/15/2018	J. Guerra	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/14/2018	J. Guerra	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/13/2018	J. Guerra	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/12/2018	J. Guerra	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/11/2018	J. Guerra	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/10/2018	Cesar	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/9/2018	Cesar	250	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/8/2018	Cesar	195	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/7/2018	Cesar	195	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/6/2018	Cesar	195	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/5/2018	Augusto C.	195	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/4/2018	Augusto C.	195	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
1/3/2018	Augusto C.	195	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/2/2018	Augusto C.	195	15	BAJO	N/R	N/R	BAJO	
11/1/2018	Augusto C.	195	14	BAJO	N/R	N/R	BAJO	

Figura 7. Registro de monitoreo de locación 11 y 13 CAPSUR

50. Al respecto, en dicho reporte no se verifica que se haya realizado el monitoreo del *Sump Tank* con una frecuencia de 2 veces por turno; vale decir, 4 veces al día, tal como se indica en el Instructivo de Monitoreo, en tanto no señala la hora de cada registro.
51. Cabe precisar que, si bien el administrado alega que su instructivo no prevé la obligación de registrar cada obligación por separado, ello resulta indispensable a fin de acreditar que, efectivamente, se realizó el monitoreo del *Sump Tank* con la frecuencia señalada; por otro lado, se advierte que dicho registro no incluye la fecha de la emergencia ambiental. Asimismo, se advierte que los días 7 y 8 de diciembre de 2018 se registró un nivel bajo del *Sump Tank*, lo cual no coincide con lo reportado en el Informe de Investigación de Incidentes, presentado por el administrado, en el que se detalla un nivel alto del mismo.
52. Por otro lado, —conforme se indicó en el fundamento 44 de la presente resolución— el administrado tenía conocimiento del nivel alto del *Sump Tank*, así como de las lluvias en la zona desde las 12:30 horas del mismo día; pese a ello, no coordinó la recuperación de los fluidos de producción para disminuir el nivel en el *Sump Tank*.

53. En esa línea, resulta pertinente indicar que si bien las condiciones de lluvia<sup>47</sup> imposibilitaron el tránsito del Vacuum Truck, el administrado —contrariamente a lo alegado— no consideró otras medidas a fin de evitar el derrame, tales como: mecanismos de detección y control de niveles, en caso de rebose o sobrellenado de hidrocarburos en el *Sump Tank* de los pozos CS-11 y CS-13, entre otros.
54. Adicionalmente, se verifica que —con anterioridad a la emergencia ambiental— no se reparó y/o restableció el muro de contención del pozo CS-13 para evitar el ingreso de agua de lluvia, cuando estas ocurrieran.
55. En atención a lo expuesto, se concluye que Frontera no realizó las medidas de prevención necesarias, que estas no fueron las idóneas y/o que no se realizaron eficazmente a efectos de evitar la emergencia ambiental ocurrida el 09 de diciembre de 2018; por lo que corresponde desestimar los alegatos del administrado en el presente extremo.

b) De la aplicación del artículo 3° del RPAAH

56. Sobre el particular, el recurrente señaló que la DFAI habría incurrido en un error al determinar la responsabilidad de su representada por no haber adoptado una serie de acciones que no resultan exigibles por la norma tipificadora.
57. En esa línea, indicó que la obligación contenida en la normativa es de implementar medidas regulares de control con la finalidad de minimizar riesgos, sin establecer cuáles tienen que ser dichas medidas; por lo que bastaría con adoptar medidas preventivas para no se incurra en incumplimiento alguno.
58. Al respecto, conforme a lo señalado en el marco normativo expuesto, el régimen previsto en el artículo 3° del RPAAH exige a cada titular, entre otras acciones, efectuar las medidas de prevención —de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto—, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo.
59. Con ello en cuenta, corresponde indicar que el propio artículo en cuestión recoge la obligación de los titulares de hidrocarburos de implementar medidas orientadas a la prevención de los impactos ambientales negativos que podrían generarse. Así pues, es el administrado quien, al desarrollar dichas actividades, se encuentra en mejor posición para la determinación de las medidas 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.**

---

<sup>47</sup> Folio 27. Escrito ingresado el 5 de noviembre de 2019 con HT N° 2019-E01-205888.

«1. **PRESUNTA INFRACCIÓN 1:**

(...)

Es importante mencionar que la presencia de precipitaciones anómalas restringe el tránsito de los equipos pesados, como es el caso del Vacuum Track, por lo que este no puede llegar inmediatamente identificado el nivel alto, sino debe esperar a que las condiciones sean las idóneas, a fin de resguardar la integridad física de los trabajadores en el Lote 192.»

60. Aquí, resulta pertinente señalar que, el artículo 4° de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, además de prever como infracción aquella conducta que genere un **daño al ambiente**, como consecuencia de la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental, *también contempla como infracción* –atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH– **la falta de adopción de medidas de prevención** que, precisamente, podrían generar dicho daño o que representen un riesgo y/o peligro al ambiente.
61. En esa línea, queda claro que si Frontera no adopta las medidas de prevención idóneas, para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere impactos ambientales negativos, se configura una infracción administrativa, de conformidad con las normas antes citadas.
62. Ahora bien, con relación al argumento del administrado referido a que la DFAI le estaría exigiendo la implementación de medidas preventivas adicionales específicas, corresponde precisar que, al haberse verificado la presencia de hidrocarburos en el componente suelo, producto del derrame ocurrido, la primera instancia consideró que –a efectos de evitar eventos similares– Frontera debía implementar ciertas medidas preventivas, tales como: mecanismo de detección y control de niveles en el *Sump Tank*, limpieza y mantenimiento de los pozos, entre otras, las cuales tienen carácter enunciativo mas no limitativo.
63. De esta manera, esta Sala concluye que en el artículo 3° del RPAAH se precisa la implementación de medidas de prevención, siendo que las mismas deberán ser idóneas para minimizar los riesgos presentados en las actividades del administrado, encontrándose este último en mejor posición para definir las mismas. Por lo que, corresponde desestimar los argumentos de Frontera en el presente extremo.
64. En ese sentido, y en atención a lo expuesto en los fundamentos *supra*, a consideración de este Colegiado, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa de Frontera por no adoptar las medidas de prevención a efectos de evitar los impactos negativos en el medio ambiente a consecuencia del derrame ocurrido el 9 de diciembre de 2018.

**VI.2 Si correspondía declarar la responsabilidad de Frontera por no realizar la descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame de fluidos de producción en el *Sump Tank* de los pozos CS-11 y CP-13 del yacimiento Capahuari Sur**

65. Al respecto, conforme se indicó en el acápite precedente, los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables, entre otros, de rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados en el ejercicio de sus actividades.
66. En esa línea, en el artículo 66° del RPAAH, se disponen las acciones a realizar ante siniestros y/o emergencias ambientales, conforme a lo siguiente:

#### **Artículo 66°. - Siniestros y emergencias**

En caso de siniestros con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

**Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible,** teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

(énfasis agregado)

67. Como se puede apreciar, el ordenamiento jurídico establece la obligación del titular de las actividades de hidrocarburos de descontaminar aquellas áreas que, por cualquier motivo, resulten contaminadas; dichas acciones, según lo indicado en la norma, deberán ejecutarse en el menor plazo posible, el mismo que se definirá en función a las características y/o consecuencias ambientales del siniestro o emergencia acaecida, estableciéndose como parámetros de determinación la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener dicha situación en el tiempo.
68. Siendo ello así, y considerando que son los propios titulares de las actividades de hidrocarburos lo que se encuentran en mejor posición de conocer los impactos que generan y/o pueden llegar a generar los siniestros o emergencias que se presenten en el marco de sus actividades, son también los llamados a establecer un plan y/o cronograma de descontaminación, a efectos de dotar de efectividad el seguimiento que se haga del cumplimiento de dicha obligación.
69. De este modo, Frontera se encontraba obligado a realizar una descontaminación efectiva de las áreas impactadas a consecuencia del derrame de fluidos de producción en el *Sump Tank* de la locación de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur del Lote 192.

#### **De los hechos detectados en la supervisión**

70. Sobre el particular, durante la Supervisión Especial 2018, se verificó que el fluido de producción afectó un área de 252 m<sup>2</sup> aproximadamente. En ese sentido, la DS procedió con la toma de muestras de suelo en distintos puntos, cuya ubicación se detalla en las figuras 9 y 10, a continuación:



Figura 8. Acta de Supervisión<sup>48</sup>

N°	Puntos de muestreo	Descripción	Coordenadas UTM WGS84 ZONA (18)		Altitud (m.s.n.m.)
			Este	Norte	
1	129,6, ESP-1	Ubicado a aproximadamente 50 metros en dirección Noreste del Sump Tank de los pozos CS-11 y CS-13 de la Locación Capahuari Sur (1)	340797	9690400	220
2	129,6, ESP-2	Ubicado a aproximadamente 1,5 metros en dirección Noreste del Sump Tank de los pozos CS-11 y CS-13 de la Locación Capahuari Sur (1).	340777	9690359	221
3	129,6, ESP-3	Ubicado a aproximadamente 6 metros en dirección Noreste del Sump Tank de los pozos CS-11 y CS-13 de la Locación Capahuari Sur (1).	340781	9690359	220
4	129,6, ESP-4	Ubicado a aproximadamente 10 metros en dirección Noreste del Sump Tank de los pozos CS-11 y CS-13 de la Locación Capahuari Sur (1).	340779	9690365	219
5	129,6, ESP-5	Ubicado a aproximadamente 40 metros en dirección Noreste del Sump Tank de los pozos CS-11 y CS-13 de la Locación Capahuari Sur (1).	340789	9690394	217

(1) Descripción obtenida durante las acciones de supervisión especial 2018 en la actividad de explotación [Lote 192]. – Acta de Supervisión (Expediente: 0328-2018-DSEM-CHID).

Figura 9. Ubicación de puntos de muestreo de suelo.

Fuente: Informe de Supervisión N° 46-2019-OEFA/DSEM-CHID<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Documento «Acta\_de\_Supervision\_Acta\_de\_Supervision.pdf».

<sup>49</sup> Folio 6 (reverso).

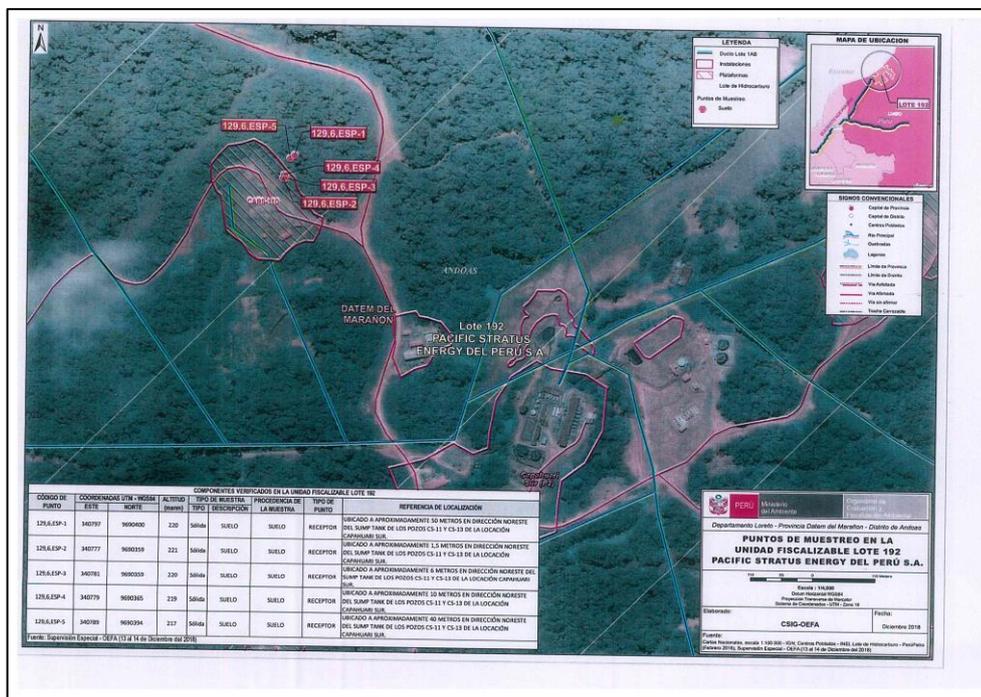


Figura 10. Mapa de ubicación de puntos de muestreo.

Fuente: Reporte de Muestreo Ambiental<sup>50</sup>

71. De los resultados obtenidos, se advirtió el exceso de los parámetros de las Fracciones de Hidrocarburos F<sub>1</sub> y F<sub>2</sub> en el punto de muestreo 129,6,ESP-3; y, del parámetro F<sub>1</sub> y Bario en el punto de muestreo 129,6,ESP-5, respecto del ECA Suelo Agrícola (D.S. N° 002-2013-MINAM):

**Tabla N° 1 – Resultados de análisis de laboratorio - Suelo**

Puntos de muestreo	129,6,ESP-1	129,6,ESP-2	129,6,ESP-3	129,6,ESP-4	129,6,ESP-5	ECA <sup>(1)</sup>
<b>Parámetro</b>	<b>Unidad</b>	<b>SE</b>	<b>SE</b>	<b>SE</b>	<b>SE</b>	
Fracción de hidrocarburos F <sub>1</sub>	mg/kg	<1,9	95,4	455	20,6	200
Fracción de hidrocarburos F <sub>2</sub>	mg/kg	18,4	706,7	1707	749	1200
Fracción de hidrocarburos F <sub>3</sub>	mg/kg	51,3	1159	1772	1855	3000
Arsénico total	mg/kg	<17,5	<17,5	<17,5	<17,5	50
Bario total	mg/kg	10,3	307,7	265,1	187,8	750
Cadmio total	mg/kg	<1,0	<1,0	<1,0	<1,0	1,4
Cromo VI	mg/kg	<0,1701	<0,1701	<0,1701	<0,1701	0,4
Mercurio total	mg/kg	0,12	0,31	0,18	0,23	6,6
Plomo total	mg/kg	<10	40	39	45	70

SE: Supervisión Especial 2018  
Fuente: Informe de ensayo N° 73584/2018. Laboratorio: ALS LS PERÚ SAC- HT: 2018-E01-104737.  
(1) D.S. N° 002-2013-MINAM. Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola.  
Supera los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola.

Figura 11. Resultado de muestreo de suelos

<sup>50</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Página 112 del documento « Otros-Expediente\_completo\_Otros.pdf».

Fuente: Reporte de Muestreo Ambiental<sup>51</sup>

72. En base a lo recabado, la DFAI determinó que el administrado no realizó una descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame de fluidos de producción del *Sump Tank*, ocurrido el 09 de diciembre de 2018.

### **Sobre los argumentos del administrado**

#### De la descontaminación del área

73. El recurrente señaló que, cumplió con la obligación prevista en el artículo 66° del RPAAH; esto es, la descontaminación del área afectada, ello en estricta concordancia con lo dispuesto en su IGA.
74. En esa línea, indicó que el compromiso asumido en su IGA establece que, en caso ocurra un incidente ambiental, corresponde tomar una (1) muestra del suelo en el punto del incidente. Así pues, en el Informe de Ensayo SGS MA1908967-C del 11 de abril de 2019, se verificaría que los resultados del monitoreo al componente suelo se encuentran por debajo de los parámetros del ECA; por lo que, estaría acreditada la descontaminación de área afectada.
75. El administrado alegó que la DFAI habría incurrido en un error, respecto al tipo de suelo del muestreo, en tanto consideró que los resultados del Informe de Ensayo deberían ser comparados con el ECA Suelo-Uso Agrícola, a pesar de que el punto de muestreo se encuentra al lado del *Sump Tank* (locación de los pozos 11 y 13) y, por ende, el mismo debería ser considerado como suelo industrial.
76. Asimismo, manifestó que la DS tomó las muestras del suelo el 13 de diciembre de 2018, entre las 10 y 11 horas aproximadamente, cuando las actividades de limpieza aún se encontraban en proceso, conforme se verifica en el Registro de Datos de Campo de Suelo del Acta de Supervisión; no obstante, la DFAI habría considerado que dicho muestreo se realizó el 14 de diciembre de 2018, por lo que no se pudo acreditar la limpieza efectiva del área. En ese sentido, a criterio de Frontera, carecería de razonabilidad que se usen dichos resultados como fundamento para su determinar su responsabilidad administrativa.
77. Por otro lado, señaló que el “Formato de recolección de residuos” debería ser evaluado como parte de las actividades realizadas para la descontaminación del área afectada.
78. Adicionalmente, precisó que las actividades de limpieza fueron realizadas de manera oportuna, conforme se puede verificar en el Informe de Supervisión, el Acta de Inspección Inicial y la conformidad del representante de la Comunidad de los Jardines.
79. Al respecto, si bien Frontera señala que realizó la toma de muestra de suelo en

---

<sup>51</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Página 96 del documento «Otros-Expediente\_completo\_Otros.pdf».

un solo punto, conforme a lo previsto en su IGA, no especifica el instrumento al cual hace referencia.

80. Aquí, resulta pertinente indicar que –de la revisión de los IGA aprobados para el Lote 192– se identificó el cuadro con los puntos de muestreo de calidad de suelos en el «PMA del Proyecto de Reinyección de Aguas de Producción y Facilidades de Superficie en el Lote 1-AB», el mismo que fue aprobado el 17 de julio de 2007, mediante la Resolución Directoral N° 612-2007-MEM/AAE:

<b>Cuadro 6-14 Puntos de muestreo de calidad de suelos</b>			
<b>Puntos de Muestreo</b>	<b>N° de muestras</b>	<b>Frecuencia de muestreo</b>	<b>Parámetros a determinar</b>
Lugar de ocurrencia del derrame / Área descubierta más próxima	1	En función a la ocurrencia de derrames	pH, TPH, Cd, Pb, Cu, Zn, Ba

Figura 2. Monitoreo de la calidad de suelos<sup>52</sup>

81. Así pues, el citado instrumento constituye una modificación del Plan Ambiental Complementario (PAC) del Lote 1AB, siendo uno de sus objetivos elaborar un plan de manejo ambiental que logre minimizar los potenciales impactos ambientales generados por los trabajos de construcción e instalación de las facilidades de reinyección en superficie:

<b>INTRODUCCIÓN</b>
<p><b>1.1 GENERALIDADES</b></p> <p>(...)</p> <p>El presente Plan de Manejo Ambiental (PMA) constituye una modificación del Plan Ambiental Complementario (PAC) del Lote 1AB, en el cual el proyecto se centra en la construcción de tanques SKIMMER y la reinyección de agua en todo el Lote 1AB. El PMA, elaborado por Walsh Perú S.A. incorpora las medidas de prevención, corrección y/o mitigación necesarias para la ejecución del proyecto.</p> <p>(...)</p>

<sup>52</sup> Folio 27 y 90, de los escritos ingresados con HT 2019-E01-205888 y HT 2020-E01-012864, respectivamente.

### 1.3 OBJETIVOS DEL PMA

- Elaborar un Plan de Manejo Ambiental que logre minimizar los potenciales impactos ambientales debido a los trabajos de construcción e instalación de las facilidades de reinyección en superficie.
- Identificar los aspectos y componentes ambientales del Proyecto en todas sus fases y etapas, y a las condiciones ambientales determinadas en función a la caracterización de los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos del área de estudio.
- Dar cumplimiento a la Ley Orgánica de Hidrocarburos N° 26221 y al Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, D.S. N° 015-2006-EM.

Figura 3. PMA del proyecto de Reinyección de Aguas de Producción y Facilidades de Superficie en el Lote 1-AB

82. En ese sentido, no corresponde aplicar dicho instrumento, toda vez que el hecho materia de análisis no está relacionado a las actividades de reinyección de agua o a las facilidades del mismo, sino a la descontaminación del área afectada; por lo que una sola muestra del suelo no acreditaría que los 252 m<sup>2</sup> fueron descontaminados.
83. Ahora bien, respecto al tipo de suelo considerado en el muestreo, se debe indicar que la zona afectada por el derrame de fluidos de producción se encuentra fuera de las instalaciones de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur<sup>53</sup>; es decir, en un área donde el administrado no realiza sus actividades con hidrocarburos. Aunado a ello, durante la Supervisión Especial, se evidenció la presencia de flora nativa y otras especies herbáceas, conforme se observa en el Reporte de Muestreo Ambiental<sup>54</sup> y el Informe de Supervisión; en ese sentido, se desprende que el tipo de suelo analizado no corresponde al Suelo Industrial; por lo que se desestima lo alegado por el administrado:

<sup>53</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Acta de Supervisión contenido en el documento «Otros-Expediente\_completo\_Otros.pdf», p.21

**8. Áreas y/o Componentes Supervisados**

1. Sump Tank de los Pozos CS-1, Cs-13 y CS-16, Coordenadas UTM WGS84 18M 340771E - 9690359N.

<sup>54</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Reporte de Muestreo Ambiental contenido en el documento «Otros-Expediente\_completo\_Otros.pdf», p.91



Figura 4. Mapa de muestreo de suelo



Figura 5. Vista desde el área afectada hacia el *Sump Tank*  
Fuente: Reporte Final de Emergencias Ambientales

84. Con relación a la fecha del muestreo realizado por la DS, resulta necesario señalar que –efectivamente– la toma de muestras de suelo se llevó a cabo el día 13 de diciembre de 2018, conforme se verifica en el Registro de datos de campo de suelo:

Figura 6. Registro de datos de campo de suelo  
Fuente: Anexo 1 del Acta de Supervisión <sup>55</sup>

85. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que, de la revisión del “Informe de Limpieza y Remediación del Área Afectada” presentado por Frontera, así como del Acta de Supervisión, se aprecia que los trabajos de limpieza concluyeron el 10 de diciembre de 2018; es decir, tres (3) días antes que se tomen las muestras de suelo; por lo que quedaría desvirtuado lo alegado por el administrado, conforme se observa en las siguientes imágenes:

El administrado afirma que los trabajos de limpieza fueron ejecutados y culminados el 10 de diciembre de 2018, por las contratistas Corporación Petrolera S.A. (CORPESA) y Empresa Comunal Los Jardines (ECOLJA).

Durante la acción de supervisión no se observó cuerpo de agua cercano que haya sido afectado por el rebose de fluido del Sump Tank de los Pozos CS-11 y CS-13.

Figura 17. Acta de Supervisión

<sup>55</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Página 31 y 32 del documento «Otros-Expediente\_completo\_Otros.pdf».

**CRONOGRAMA DE LIMPIEZA DE ÁREA IMPACTADA**

Las actividades de limpieza en la zona fueron realizadas el mismo día del incidente (09.12.18), concluyéndose el día 10 del mismo mes.

Figura 18. Anexo 1<sup>56</sup>

86. Ahora bien, respecto al Formato de recolección residuos con Registro N° 006148<sup>57</sup>, se debe indicar que el mismo contiene información sobre el material recuperado<sup>58</sup> para su traslado hacia el Centro de Transferencia de Residuos (CTR) y posterior disposición final; en atención a ello, dicho documento fue evaluado por la DFAI a efectos de determinar si correspondía el dictado de una medida correctiva.
87. Sobre las actividades de limpieza, cabe indicar que, el administrado presentó el Informe de Ensayo MA1908967-C correspondiente al muestreo realizado el 09 de abril de 2019, en cuyos resultados se evidencia un exceso del parámetro Fracción de Hidrocarburos F<sub>2</sub> (C<sub>10</sub>-C<sub>28</sub>), conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 3: Resultados Informe de Ensayo MA1908967-C**

Punto de muestreo	Informe de ensayo	Parámetro (mg/kg)		
		F <sub>1</sub> (C <sub>6</sub> -C <sub>10</sub> )	F <sub>2</sub> (>C <sub>10</sub> -C <sub>28</sub> )	Bario
Cercano al pozo 11 y 13 Cap.Sur (9690360N / 0340775E)	MA1908967-C	<0.24	<b>1,475</b>	144.879
<b>ECA Suelo – uso agrícola. DS N° 011-2017-MINAM</b>		<b>200</b>	<b>1200</b>	<b>752</b>

Resultado de muestreo de suelos

**Elaboración:** TFA

88. Posteriormente, a efectos de acreditar la descontaminación del área, el recurrente remitió los Informes de Ensayo MA1926172-A y MA1926174-B del 12 de octubre de 2019, con los siguientes resultados:

**Cuadro N° 4: Resultados Informes de Ensayo del 12 de octubre de 2019**

Puntos de muestreo	Informe de ensayo	Parámetro (mg/kg)		
		F <sub>1</sub> (C <sub>6</sub> -C <sub>10</sub> )	F <sub>2</sub> (>C <sub>10</sub> -C <sub>28</sub> )	Bario
129,6,ESP-3	MA1926174-A	<0.24	971	-
129,6,ESP-5	MA1926174-B	<0.24	-	665.229
<b>ECA Suelo – uso agrícola. DS N° 011-2017-MINAM</b>		<b>200</b>	<b>1200</b>	<b>752</b>

Resultado de muestreo de suelos

**Elaboración:** TFA

89. Del cuadro previo, se observa que si bien los resultados de los Informes de Ensayo N° MA1926172-A y MA1926174-B se encuentran por debajo de los ECA Suelo

<sup>56</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Anexo 1 Informe de las acciones realizadas en cumplimiento de la activación del PDC del documento: «Otros-Información\_solicitada\_por\_Acta\_de\_Supervisión\_Otros.pdf». p.6.

<sup>57</sup> Folio 16, disco compacto (CD). Anexo 5 del escrito S22019000010 contenido en el documento «Otros-Expediente\_completo\_Otros.pdf», p.83.

<sup>58</sup> El material recuperado fue de 500 kg -28 bolsas de suelo impregnado y 10 bolsas de material vegetal contaminado de 420 y 80 kg, cada uno, los mismos que fueron entregados el 10 de diciembre de 2018 a la EPS-RESITER.

Agrícola, acreditando así la descontaminación del área impactada, los mismos fueron realizados casi diez (10) meses después de haberse iniciado el PAS; es decir, no se efectuaron de manera oportuna<sup>59</sup>.

90. Aquí, cabe indicar, conforme a lo desarrollado en los fundamentos 66 a 68 de la presente resolución, que el administrado se encontraba obligado a realizar la descontaminación efectiva del área impactada en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.
91. En ese sentido, una vez culminadas las actividades de limpieza y remediación — diciembre de 2018— la Autoridad Supervisora procedió con el muestreo de suelos, verificándose que los resultados de las acciones llevadas a cabo por el administrado, no cumplían con los parámetros técnicos exigidos. De este modo, se concluye que Frontera no realizó una descontaminación efectiva —en el menor plazo posible— del área impactada a consecuencia del derrame de fluidos de producción del *Sump Tank*; por lo que se desestiman los alegatos del administrado en este extremo.

#### De la afectación al medio ambiente

92. Con relación a este punto, el administrado señaló que la DFAI no habría acreditado la existencia de un daño al ambiente como consecuencia de las presuntas infracciones; el mismo que no habría sido adecuadamente motivado.
93. En esa línea, indicó que pretender sustentar el daño ambiental en base al exceso de los parámetros ECA resultaba ilegal, en tanto ello vulneraría los principios que rigen la regulación ambiental y el derecho punitivo.
94. En ese sentido, Frontera señaló que, en tanto la DFAI no habría probado —en modo alguno— que se haya generado una alteración al medio ambiente, ya sea real o potencial, no se le podría atribuir la responsabilidad administrativa, pues ello significaría una afectación al principio de licitud.
95. Al respecto, durante la Supervisión Especial 2018, se verificó que el fluido de producción se había desplazado 60 m —aproximadamente— con un ancho de 3, 5 y 10 m por sectores, con un promedio estimado de 6.3 m, afectando un área aproximada de 252 m<sup>2</sup>.
96. En ese sentido, conforme a lo señalado en el fundamento 71 de la presente resolución, la DS realizó la toma de muestras del suelo a fin de determinar el grado de afectación del mismo, siendo que en los resultados del análisis se verificó que la concentración de los parámetros de las Fracciones de Hidrocarburos F<sub>1</sub> y F<sub>2</sub> en

---

<sup>59</sup> Sin perjuicio de ello, resulta necesario precisar que, aun cuando la Autoridad Supervisora comparó los resultados del monitoreo con los parámetros establecidos para el ECA Suelo Uso Agrícola 2013 —a efectos de corroborar la presencia de hidrocarburos en el componente suelo—, la descontaminación del área afectada fue acreditada por el administrado con los Informes de Ensayo MA1926172-A y MA1926174-B, los cuales se realizaron de acuerdo al ECA Suelo Uso Agrícola 2017.

el punto de muestreo 129,6,ESP-3; y, el parámetro F<sub>1</sub> y Bario en el punto de muestreo 129,6,ESP-5, excedían los ECA para suelos de uso agrícola; por lo que se evidencia el impacto en dicho componente.

97. Por otro lado, resulta pertinente indicar que –contrariamente a lo alegado por el administrado– el daño ambiental ocasionado por el derrame de fluidos de producción del *Sump Tank* de los pozos 11 y 13, fue sustentado en la Resolución Subdirectoral que dio inicio al PAS, así como en la Resolución Directoral apelada, conforme se aprecia a continuación:

En atención a ello, corresponde indicar que el presente hecho imputado genera un daño potencial a la flora y fauna; toda vez que, cuando los hidrocarburos entran en contacto con el suelo impiden el intercambio gaseoso con la atmósfera, iniciando una serie de procesos físico-químicos simultáneos, tales como la evaporación y penetración del hidrocarburo que, dependiendo del tipo, temperatura, humedad, textura del suelo y cantidad vertida del mismo pueden ser procesos más o menos lentos lo que ocasionan una mayor toxicidad<sup>7</sup>, generando de esta manera graves consecuencias ambientales tanto en la flora como en la fauna, tales como el sofocamiento de las raíces, retraso en el crecimiento vegetativo, inhibición de la germinación y necrosis foliar (muerte de hojas)<sup>8</sup> y la muerte de la fauna que vive bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados), los cuales son los que más participan en el proceso de formación del suelo.

Asimismo, los hidrocarburos generan efectos adversos sobre las plantas debido al contacto de minerales tóxicos con el suelo, pues los mismos son absorbidos por la vegetación y conducen al deterioro de la estructura del suelo, pérdida del contenido de materia orgánica, pérdida de nutrientes y de minerales del suelo, entre los cuales encontramos el potasio, sodio, sulfato, fosfato, y nitrato<sup>9</sup>.

Figura 19. Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral<sup>60</sup>

108. Sobre el particular, cabe indicar que la inobservancia en la adopción de medidas de prevención genera daño potencial al ambiente toda vez que, el agua con hidrocarburos contiene trazas de petróleo, metales pesados que, al entrar en contacto con en el suelo, impide el intercambio gaseoso con la atmósfera. Asimismo, aporta gran contenido de sales, lo cual es letal para muchos microorganismos y formas vegetativas. Sumado a ello, puede producir el sofocamiento de las raíces, retraso en el crecimiento vegetativo, inhibición de la germinación y necrosis foliar (muerte de hojas)<sup>72</sup>.

Figura 20. Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI

98. Ahora bien, se debe señalar que la presencia de hidrocarburos en el suelo<sup>61</sup>, a

<sup>60</sup> Folio 21.

<sup>61</sup> Cabe indicar que los resultados del muestreo de suelo fueron evaluados con los valores ECA para suelo de uso agrícola, debido a que la zona impactada se encuentra comprendida en un canal natural de drenaje pluvial.

causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como la flora y fauna circundante. De esta manera lo describen Miranda y Restrepo (2005):

Cuando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmosfera y este. Simultáneamente, se inicia una serie de fenómenos fisicoquímicos como evaporación y penetración que pueden ser más o menos lentos dependiendo del tipo de hidrocarburo, cantidad vertida, temperatura, humedad y textura del suelo. Entre más liviano sea el hidrocarburo, mayor es la evaporación y tiende a fluir más rápidamente por el camino más permeable (Miranda & Restrepo, 2002). Como el desplazamiento de la fauna del suelo es muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas o vertebrados como mamíferos, reptiles (carnívoros de la cadena alimenticia), pueden huir más fácilmente en el caso de un derrame de crudo. En cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la micro y mesobiota), los cuales son los que más participan en el proceso de formación del suelo, mueren irremediamente<sup>62</sup>.

99. Asimismo, la presencia de hidrocarburo en el suelo provoca alteraciones físicas y químicas que pueden presentarse de la siguiente manera<sup>63</sup>:

(...) formación de una capa impermeable que reduce el intercambio de gases y la penetración de agua; de las propiedades químicas, como serían los cambios en las reacciones de óxido reducción; o de las propiedades biológicas, como podría ser la inhibición de la actividad de la microflora (bacterias, hongos, protozoos, etc.) **o daños en las plantas y los animales que viven dentro o sobre el suelo e, inclusive en sus consumidores o depredadores.**

[Énfasis agregado]

100. De lo expuesto, se advierte que los excesos de las Fracciones de Hidrocarburos F<sub>1</sub>, F<sub>2</sub> y Boro en los puntos de muestreo 129,6,ESP-3 y 129,6,ESP-5 comprenden la generación de daños potenciales en el ambiente, pues la presencia de concentraciones de parámetros directamente vinculados a hidrocarburos podría conducir a un deterioro de la estructura del suelo, pérdida del contenido de materia orgánica y de nutrientes minerales del suelo, dando lugar a posibles consecuencias en los seres humanos y el ecosistema.
101. Por otro lado, sobre al cuestionamiento de responsabilidad por el daño potencial ocasionado, cabe indicar que –conforme a lo señalado en el fundamento 42 de la presente resolución– los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones

<sup>62</sup> Miranda, D. y Restrepo, R. "Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia". En *International Oil Spill Conference Proceedings*, p. 574. Disponible en <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>.

<sup>63</sup> María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

emitidas por el OEFA.

102. De modo que, al ser Frontera responsable por los impactos ambientales producidos por sus actividades y siendo que el derrame ocurrido el 09 de diciembre de 2018 se produjo por la falta de adopción de medidas preventivas idóneas, es posible concluir que dicha inacción generó un daño potencial en la flora y fauna.
103. Ahora bien, con relación al cuestionamiento del uso de los ECA, cabe señalar que, en el presente caso, la conducta infractora se encuentra debidamente acreditada con el registro fotográfico y los resultados del muestreo realizado —fundamentos 70 a 71 de la presente resolución—. Por lo que, teniendo en consideración la detección de suelos impregnados con hidrocarburos, y habiéndose demostrado la causalidad entre la actuación de Frontera y la transgresión de dichos estándares, se desestima lo alegado por el administrado en el presente extremo.
104. En ese sentido, y en atención a lo expuesto en los fundamentos *supra*, a consideración de este Colegiado, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa de Frontera por no realizar la descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame de fluidos de producción en el *Sump Tank* de los pozos CS-11 y CP-13 del yacimiento Capahuari Sur.

### **VI.3 Si correspondía sancionar a Frontera con una multa ascendente a 36.656 (treinta y seis con 656/1000) UIT**

105. Al respecto, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la comisión de infracciones por parte de los administrados; para lo cual, la autoridad administrativa deberá asegurar —en todo caso— que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.
106. Premisa que fue materializada por el legislador al señalar, en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG, que las sanciones deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

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

**3. Razonabilidad.** - (...) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (...)

107. En atención a ello, en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del 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 para la graduación de sanciones del OEFA, aprobada mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada según la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**).
108. Es así que, conforme a lo señalado en el Anexo N° 1 de la Metodología para el Cálculo de Multas, en caso no exista información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, a lo cual se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

F = Factores para la graduación de sanciones (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

109. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; y, (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.
110. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa ascendente impuesta por la Autoridad Decisoria, se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG, y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

#### **A. Sobre el hecho imputado N° 1**

111. Respecto al hecho imputado N° 1 –no adoptar las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos al suelo generados por el derrame de fluidos del 9 de diciembre de 2018–, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, la DFAI identificó que la misma ascendía a 26.411 (veintiséis con 411/1000) UIT, conforme al siguiente detalle:

#### **Cuadro N° 5: Composición de la multa impuesta por el único hecho imputado**

<b>RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA</b>
---------------------------------------

Componentes	Valor
Beneficio Ilícito ( <b>B</b> )	12.005 UIT
Probabilidad de detección ( <b>p</b> )	1.0
Factores para la graduación de sanciones $F = (1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	220%
<b>Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)</b>	<b>26.411 UIT</b>

Fuente: Informe N° 00445-2020-OEFA/DFAI-SSAG.  
Elaboración: TFA

### A.1 De los argumentos de Frontera

112. Sobre el particular, el administrado cuestionó: (i) el cálculo del costo evitado por no adoptar las medidas de prevención ascendente a US\$ 13,406.72; y, (ii) los factores de graduación de las sanciones.
113. Ahora bien, previo al análisis de los argumentos esgrimidos por el administrado, esta Sala considera necesario verificar si la multa calculada respecto de las conductas infractoras N<sup>os</sup> 1 y 2 se efectuaron aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, de conformidad con lo dispuesto en numeral 2.2 del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>64</sup> (**RITFA**).
114. Al respecto, debe mencionarse que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>65</sup>, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, entre ellos el derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones y ejercer su derecho de defensa.

<sup>64</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio de 2019.

**Artículo 2.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental**

(...)

- 2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

<sup>65</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

**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.

115. Así pues, nuestro régimen jurídico ha establecido la obligación de la motivación de las resoluciones en las decisiones que tome la Administración Pública. Cabe destacar que, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° del TUE de la LPAG<sup>66</sup>, la motivación se establece como un elemento de validez del acto administrativo, siendo que, según lo dispuesto en el numeral 6.1 del artículo 6° del citado instrumento<sup>67</sup>, la motivación debe ser expresa mediante la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifiquen el acto en cuestión.
116. 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 correspondientes.
117. 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 legítimos<sup>68</sup>.
118. Por consiguiente, en aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que sobre la Administración recae el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deba rechazar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, carentes de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de estos.

### I. Respecto al Beneficio Ilícito

---

<sup>66</sup> **Texto Único de la Ley N° 27444**

**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

(...)

<sup>67</sup> **Texto Único de la Ley N° 27444**

**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.

(...)

<sup>68</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

119. Sobre el particular, a efectos de determinar la multa a imponer como sanción, la DFAI consideró que el Beneficio Ilícito provino del incumplimiento de la normativa ambiental y sus obligaciones fiscalizables, siendo, en ese caso, no haber adoptado las medidas de prevención a efectos de evitar los impactos negativos al componente suelo como consecuencia del derrame ocurrido el 09 de diciembre de 2018.
120. En ese sentido, para el cálculo del costo evitado la primera instancia consideró las siguientes actividades:

Tabla Nº 1

Nº	Actividades	Detalle
1	Servicio de inspección	1 supervisor + 1 técnico + 4 apoyo SS&STT + EPPS GPS Garmin Camioneta (4 inspecciones)
2	Mantenimiento preventivo	1 personal de ingeniería + 1 asistencia técnica por 20 días Seguro + SS&SSTT para 3 personas
3	Capacitación al personal	2 días para 4 personas

121. Respecto al **servicio de inspección**, se verifica que el mismo no detalla el tipo de inspección a realizar; no obstante, en tanto el presente hecho está referido a la verificación del nivel del *Sump Tank*, se considerará ello para los requerimientos de su ejecución.
122. Asimismo, se debe tener en cuenta que dicha inspección se realizará con una frecuencia de dos (2) veces por turno, haciendo un total de cuatro (4) inspecciones al día; siendo que en los casos de lluvia se realizará un recorrido adicional, el cual se reportará de manera inmediata al superior. En ese sentido, serán necesarios dos (2) operadores (1 por turno) y un (1) supervisor para la inspección del nivel del *Sump Tank*; por otro lado, no es necesario considerar el uso del GPS para realizar dicha actividad.
123. Ahora bien, con relación al **mantenimiento preventivo**, no se precisa qué es lo que considera dicho mantenimiento ni se justifican los veinte (20) días para su ejecución, conforme se aprecia a continuación:

CE2: Mantenimiento preventivo							
Descripción	Cantidad	Días	Remuneraciones por período (S/.)	Valor a fecha de costeo	Valor a fecha de incumplimiento	Valor a fecha de incumplimiento	Valor a fecha de incumplimiento
				(S/.)	(S/.)	(S/.)	(US\$)
(A) Remuneraciones						S/. 13,681.79	US\$ 4,071.96
Ingeniería	1	20	S/. 310,64	S/. 6,212.80	S/. 6,766.83		
Asistencia Técnica	1	20	S/. 158,72	S/. 6,348.80	S/. 6,914.96		
(B) Otros costos directos (A)x15% 2/						S/. 2,052.27	US\$ 610.79
(C) Costos administrativos (A)x15%						S/. 2,052.27	US\$ 610.79
(D) Utilidad (A+C)x15%						S/. 2,360.11	US\$ 702.41
(E) IGV (A+B+C+D)x18%						S/. 3,626.36	US\$ 1,079.27
<b>TOTAL</b>						<b>S/. 23,772.80</b>	<b>US\$ 7,075.22</b>

Fuente:

a) Los salarios asignados al personal fueron obtenidos del informe "Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos, agosto-octubre 2014.", realizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE, 2014. Disponible en la siguiente fuente: [https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/2014/BOLETIN\\_SINTESIS\\_INDICADORES\\_LABORALES\\_MINERIA\\_HIDROCARBUROS\\_III\\_TRIMESTRE\\_2014.pdf](https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/2014/BOLETIN_SINTESIS_INDICADORES_LABORALES_MINERIA_HIDROCARBUROS_III_TRIMESTRE_2014.pdf)

b) En el esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas, se consideran las siguientes proporciones:

- 15% para costos administrativos y otros costos directos, tomando como referencia los siguientes documentos: Colegio de Ingenieros del Perú (CIP) (2010) "Determinación y cálculo de los gastos generales en servicios de consultoría de ingeniería y consultoría de obras".
- 15% de Utilidad (sobre remuneraciones y costos administrativos), tomando como referencia el siguiente documento: Colegio de Ingenieros del Perú (CIP) (2010) "Determinación y cálculo de los gastos generales en servicios de consultoría de ingeniería y consultoría de obras".
- 18% de IGV (aplicado sobre el total de remuneraciones, costos y utilidad).

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

Figura 21. Informe SSAG

124. Por otro lado, resulta pertinente indicar que, en el presente evento, no se realizó el retiro de fluidos del *Sump Tank* para evitar el rebose del mismo; de modo que se debe considerar –como mínimo– un (1) viaje del Vacuum Truck para el retiro de los fluidos de producción. En ese sentido, se deberá considerar un camión cisterna, así como el traslado para la disposición final de dichos fluidos.

## II. Respecto a los Factores de gradualidad

125. Sobre el particular, la primera instancia determinó que los factores para la graduación de sanción ascienden a un valor de 220%, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 6: Factores para la graduación de la sanción del hecho imputado N° 1**

Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	64%
f2. El perjuicio económico causado	20%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	6%
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	0%
f5. Corrección de la conducta infractora	0%
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	30%
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	0%

Factores	Calificación
$(f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	120%
<b>Factores para la graduación de la sanción: <math>[F] = (1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)</math></b>	<b>220%</b>

Elaboración: SSAG – DFAI

126. No obstante, en el presente caso, se advierte que para el cálculo de la graduación de las sanciones, la DFAI no consideró que el administrado realizó, luego de casi 10 meses, la limpieza y posterior descontaminación efectiva de área impactada, conforme a los resultados de los Informes de Ensayo N° MA1926172-A y MA1926174-B del 12 de octubre de 2019 —fundamento 85 de la presente resolución—, situación que, a criterio de este Colegiado, la DFAI deberá tener en cuenta a efectos de determinar el valor del Factor  $F_6$ .
127. Llegados a este punto, se debe acotar que es función de la SSAG de la DFAI efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales no solo mediante la aplicación de la metodología correspondiente<sup>69</sup>, sino que la misma sea debidamente motivada a efectos de que los administrados tengan conocimiento expreso de los fundamentos que sirvieron para su determinación. En esa línea cabe señalar que el Informe N° 00445-2020-OEFA/DFAI-SSAG forma parte integrante de la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI.
128. Así pues, en el presente caso, esta Sala advierte que determinados elementos de la multa impuesta a Frontera no han sido debidamente motivados, en tanto que la primera instancia no brindó mayor detalle sobre los criterios que conllevaron a obtener los montos por las actividades de servicio de inspección y mantenimiento preventivo, los mismos que forman parte del costo evitado por el hecho imputado N° 1.
129. Situación que, en todo caso, permite concluir a este Colegiado la transgresión del debido procedimiento al no haberse motivado los costos que sirvieron de base para la imposición de la sanción pecuniaria; la misma que incide directamente no solo en el derecho de defensa del administrado, toda vez que se produjo en Frontera el desconocimiento de los criterios que conllevaron a su adopción, sino que además, supone un detrimento en la eficacia del acto en sí mismo, dado que al ser —precisamente— la motivación uno de los requisitos esenciales de su emisión, su inexistencia, se erige como causal de nulidad; ello, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre del 2017.

**Artículo 65.- Funciones de la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos**

La Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos tiene las siguientes funciones:

a) Efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente.

<sup>70</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

**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.

130. Por lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI, en el extremo que sancionó a Frontera con una multa ascendente a 26.411 (veintiséis con 411/1000) UIT y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.
131. Asimismo, cabe tener en cuenta que, conforme a lo dispuesto en el artículo 13° del TUO de la LPAG, la presente declaración de nulidad no alcanza a las otras partes del acto administrativo que resultan independientes de la parte nula.<sup>71</sup>
132. En ese sentido, y en atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

## B. Sobre el hecho imputado N° 2

133. Con relación a este punto, la primera instancia determinó que la sanción a imponer por el hecho imputado N° 2 —no realizar la descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame ocurrido el 09 de diciembre de 2018—, ascendía a 10.245 (diez con 245/1000) UIT, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 7: Composición de la multa impuesta por el único hecho imputado**

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito ( <b>B</b> )	5.392 UIT
Probabilidad de detección ( <b>p</b> )	1.0
Factores para la graduación de sanciones $F = (1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	190%
<b>Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)</b>	<b>10.245 UIT</b>

Fuente: Informe N° 00445-2020-OEFA/DFAI-SSAG.  
Elaboración: TFA

### B.1 De los argumentos de Frontera

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)

<sup>71</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

#### Artículo 13.- Alcances de la nulidad

- 13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.
- 13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.
- 13.3 Quien declara la nulidad, dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio.

134. Sobre el particular, el recurrente cuestionó las actividades consideradas como parte del costo evitado por no realizar la descontaminación del área impactada, así como los factores para la graduación de las sanciones.
135. En ese sentido, esta Sala considera necesario verificar si la multa calculada para el hecho imputado N° 2 se efectuó conforme a lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° del RITFA.
136. Respecto al cuestionamiento (i), se verifica que, para el cálculo del costo evitado, la DFAI recalculó el área afectada considerando la distancia desde el *Sump Tank* hasta el último punto donde se detectaron los excesos de hidrocarburos en el suelo, dando un área de 252 m<sup>2</sup>; asimismo, consideró las siguientes actividades:
- a) Delimitación y dimensionamiento del área impactada,
  - b) Implementación de estructuras y facilidades para el acceso,
  - c) Proceso de remediación de suelos,
  - d) Montaje y desmontaje de estructuras y desmovilización,
  - e) Reconfiguración de áreas,
  - f) Revegetación,
  - g) Monitoreo para evaluar la descontaminación, y
  - h) Disposición de los residuos generados.
137. Aquí, se debe tener en cuenta que el área impactada es de 252 m<sup>2</sup>; por lo que, considerando la extensión del área, la distancia desde la zona de trabajo a la base más cercana ( $\pm 5$  km) y, que la conducta infractora está referida únicamente a la descontaminación; esta Sala es de la opinión que se deben omitir ciertas actividades, tales como:
- a) Delimitación y dimensionamiento del área impactada,
  - b) Implementación de estructuras y facilidades que incluye instalación y habilitación de campamento y para el acceso,
  - d) Montaje y desmontaje de estructuras y desmovilización,
  - e) Reconfiguración de áreas, y
  - f) Revegetación.
138. En ese sentido, no se analizarán las cinco (5) actividades citadas en el párrafo precedente.
139. Respecto, a la **disposición de los residuos generados**, cabe señalar que el costo asociado de dicha actividad está relacionado a: (i) la cantidad de residuos generados; y, (ii) la distancia al lugar de disposición final; factores que tienen gran incidencia al momento de realizar el cálculo por esta actividad. No obstante, de la revisión del mismo, se advierte que la primera instancia no ha motivado cuál es la ubicación del centro de relleno considerado para la disposición final de residuos, ello a fin de justificar por qué ha establecido una distancia mayor a 200 km. De igual modo, en el volumen total de los residuos, se evidencia una incongruencia en las unidades de medida (m<sup>3</sup>) y (Tn), así pues, no se ha justificado la relación entre los 0.36 m<sup>3</sup> de traslado y las 3.00 Tn. En ese sentido, se evidencia una falta

de motivación por parte de la primera instancia en el ítem h) del costo evitado, conforme se observa a continuación:

h) Disposición de residuos		US\$ 2,907.24					
Ítems	Unidad	Cantidad	Número	Precio asociado	Factor (inflación)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
<b>Mano de obra</b>		<b>horas</b>					
Obreros	hr	8	1	S/. 11.93	1.12	S/. 106.89	US\$ 31.81
Ingeniero	hr	4	1	S/. 38.83	1.12	S/. 173.96	US\$ 51.77
Supervisor	hr	4	1	S/. 115.40	1.12	S/. 516.99	US\$ 153.87
<b>EPPS</b>							
Guante Cuero Cromo Estándar	und	1	3	S/. 9.90	0.98	S/. 29.11	US\$ 8.66
Respirador	und	1	3	S/. 11.90	0.98	S/. 34.99	US\$ 10.41
Lente de seguridad antiempañante	und	1	3	S/. 7.90	0.98	S/. 23.23	US\$ 6.91
Casco económico con ratchet	und	1	3	S/. 14.50	0.98	S/. 42.63	US\$ 12.69
Overol drill reflectante	und	1	3	S/. 44.90	0.98	S/. 132.01	US\$ 39.29
Bota de cuero con punta de acero	und	1	3	S/. 29.90	0.98	S/. 87.91	US\$ 26.16
<b>Traslado y disposición</b>							
Traslado (8 m3)	m3	1	0.36	S/. 849.60	1.19	S/. 367.65	US\$ 109.42
Disposición Tn	m3	1	3.00	S/. 259.60	1.19	S/. 926.77	US\$ 275.82
<b>Total (hasta 50 km)</b>						<b>S/. 2,442.14</b>	<b>US\$ 726.81</b>
<b>Total, mayor a 200 km</b>						<b>S/. 9,768.56</b>	<b>US\$ 2,907.24</b>

Figura 22. Informe SSAG

140. Con relación al **proceso de remediación**, deviene oportuno indicar —respecto a la actividad denominada inventario forestal y desbroce de suelos— que: (i) la primera actividad está dirigida a contabilizar el número de individuos forestales presentes en un área determinada, así como la especie a la que pertenecen; y, (ii) la segunda, al retiro de cobertura vegetal. Características que permiten inferir a esta Sala la ausencia de correspondencia del ítem denominado *caracterización de suelos* dentro de dichas actividades, en tanto que la misma hace referencia netamente a la evaluación fisicoquímica del suelo; por lo que no corresponde considerar dicho ítem para el costo de estas actividades.

c.1) Inventario forestal y desbroce de suelos		US\$ 1,901.41					
Ítems: Inventario forestal y desbroce de suelos	Fecha de costeo	Número	Cantidad	Precio asociado	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)	
<b>Limpieza de Material Peligroso</b>		<b>horas</b>					
Obreros	Oct-14	3	6	S/. 95.44	S/. 1,871.12	US\$ 556.88	
Técnico	Oct-14	3	2	S/. 158.72	S/. 1,037.24	US\$ 308.70	
Supervisor	Oct-14	3	2	S/. 310.64	S/. 2,030.05	US\$ 604.18	
<b>Caracterización de suelos</b>							
Caracterización de suelos	Mar-17	hr	1	S/. 1,258.48	S/. 1,450.34	US\$ 431.65	
<b>Total</b>						<b>S/. 6,388.75</b>	<b>US\$ 1,901.41</b>

Figura 23. Informe SSAG

141. Por otro lado, sobre a la actividad del *lavado de raíces y de suelos*, corresponde señalar que no fue posible advertir una coherencia entre las horas trabajadas por el personal obrero/supervisor y el número de horas que estarán operativas las motobombas; en la medida que la primera instancia ha considerado solo dos (2) horas de trabajo del personal y dieciséis (16), del equipo, debiendo las mismas ser iguales:

c.4) Lavado de raíces y de suelos		US\$ 1,458.14				
Ítems: Lavado de raíces	Fecha de costeo	Número	Cantidad	Precio asociado	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Limpieza de Material Peligroso		horas				
Obreros	Oct-14	2	6	S/. 95.44	S/. 1,247.41	US\$ 371.25
Supervisor	Oct-14	2	2	S/. 310.64	S/. 1,353.37	US\$ 402.79
Motobombas						
Motobombas	Mar-17	16	2	S/. 70.64	S/. 2,298.59	US\$ 684.10
<b>Total</b>					<b>S/. 4,899.37</b>	<b>US\$ 1,458.14</b>

Figura 24. Informe SSAG

142. Continuando con el análisis de los conceptos constitutivos del costo evitado, en lo concerniente al **monitoreo de suelo**, cabe precisar que —a efectos de comprobar la remediación de los suelos realizada— dicha actividad debe ser ejecutada cumpliendo los lineamientos establecidos en la Guía de Muestreo de Suelos del Minam.
143. De lo expuesto, esta Sala advierte que el costo evitado por el hecho imputado N° 2 incluyó el costo de actividades adicionales que no debieron ser incluidas, tales como: desmontaje de estructuras y desmovilización, delimitación y dimensionamiento del área impactada, entre otras. Adicionalmente, se verificó que la primera instancia no motivó el detalle del costo del ítem h) disposición de residuos, el mismo que tiene incidencia en el cálculo de la multa correspondiente.
144. Al respecto, conforme a lo desarrollado en los fundamentos 113 a 114 de la presente resolución, resulta pertinente indicar que uno de los requisitos de validez de los actos administrativos, es que estos se encuentren debidamente motivados en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
145. En ese sentido, tal como se indicó en el fundamento 126 de la presente resolución, el Informe SSAG es parte integrante de la motivación de la resolución venida a grado; por lo que al haber presentado una falta de especificación respecto de los costos evitados de la conducta infractora N° 2, se debe concluir que se ha producido el desconocimiento en Frontera de los criterios que conllevaron al cálculo total del costo evitado. De modo que se habría vulnerado el debido procedimiento y derecho de defensa del administrado.
146. En efecto, en la medida que el órgano de primera instancia al calcular el costo evitado en US\$ 58,108.31 (cincuenta y ocho mil ciento ocho con 31/100 dólares americanos), sin previamente haber detallado todo el cálculo estimado, ha

generado una ausencia de motivación respecto a la determinación de la multa, vulnerando el principio del debido procedimiento, que comprende el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo que constituye una contravención al TUO de la LPAG y se subsume en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del citado cuerpo normativo.

147. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI, en el extremo a través del cual sancionó a Frontera con una multa ascendente a 10.245 (diez con 245/1000) UIT; y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, respecto de dicho extremo.
148. Finalmente, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los alegatos planteados por el administrado en este extremo.

### **VI.3 Si correspondía el dictado de las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución**

149. Al respecto, cabe indicar que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá dictar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>72</sup>.
150. En esa misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f) 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.

---

<sup>72</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

#### **Artículo 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. (...)

22.2 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.

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)

151. Lo señalado, permite entender 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. En ese sentido, corresponderá también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente<sup>73</sup>; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.
152. Siendo ello así, es posible determinar que su imposición se encuentra supeditada al cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) que se haya declarado la responsabilidad del administrado; (ii) que la conducta infractora hubiera ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, (iii) la continuación de dicho efecto.
153. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso las siguientes medidas correctivas:

Medidas correctivas		
N°	Conducta Infractora	Obligación
1	El administrado no adoptó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos en el suelo, producidos por el derrame de fluidos de producción, ocurrido el 9 de diciembre de 2018 en el <i>Sump Tank</i> de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur del Lote 192.	<p><b>Medida Correctiva N° 1:</b> El administrado deberá <b>acreditar la realización de medidas de prevención</b>, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de detección y control de niveles en caso de rebose o sobrellenado de hidrocarburos en el <i>Cellar</i> y <i>Sump Tank</i> de los pozos 11 y 13.</li> <li>• Habilitado de accesos para realizar los controles de niveles del <i>Cellar</i> y <i>Sump Tank</i> de los pozos, e inspecciones o supervisiones permanentes de las instalaciones.</li> <li>• Mantenimientos de los muros perimetrales del <i>Cellar</i> de los pozos 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur.</li> <li>• Limpieza y mantenimiento de los pozos (líneas, válvulas y accesorios), entre otros.</li> </ul> <p>La presente medida correctiva tiene como finalidad evitar la ocurrencia de próximos derrames y/o rebose de agua de producción y/o hidrocarburos, por consiguiente, evitar la generación de impactos ambientales negativos en el <i>Sump Tank</i> del pozo 11 y 13 del yacimiento Capahuari Sur del Lote 192.</p> <p><b>Medida Correctiva N° 2:</b> El administrado deberá <b>acreditar el traslado y la disposición final de los residuos peligrosos generados de la limpieza del área afectada</b>, con la finalidad de evitar que los residuos</p>

<sup>73</sup> Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos, como, por ejemplo, mediante 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.

		peligrosos por los compuestos de toxicidad al entrar en contacto con el componente ambiental suelo puedan generar una afectación a las especies de flora y fauna.
--	--	---

154. Sobre el particular, se advierte que las medidas correctivas se encuentran referidas a: (i) acreditar la ejecución de las medidas preventivas necesarias; y, (ii) acreditar el traslado y disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados producto de la limpieza del área afectada.

Sobre la medida correctiva N° 1

155. Al respecto, cabe señalar que dicha obligación se encuentra destinada a que el administrado implemente medidas de prevención; no obstante, tal como se indicó en los fundamentos *supra* de la presente resolución, este Tribunal considera que dichas medidas son acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos a fin de que no se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente; esto es, suelos impregnados de hidrocarburos.
156. En ese sentido, se deduce la primera medida correctiva no se encuentra orientada a revertir o remediar los efectos nocivos de la conducta infractora; toda vez que, a juicio de esta Sala, la obligación comprendida para la citada medida tiene como única finalidad la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de la normativa ambiental vigente –esto es, la adopción de medidas de prevención a fin de evitar impactos negativos producto de su actividad–, lo cual se direcciona a conseguir que el administrado cumpla, en todo caso, con la obligación infringida y detectada durante la Supervisión Especial 2018.
157. Sin perjuicio de lo señalado, es menester precisar que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación (y, en ese sentido, tampoco de corrección), dado que no se pueden revertir los efectos derivados de la infracción, por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente.
158. Por consiguiente, en tanto que, a través de la obligación descrita para la única medida correctiva ordenada, no es posible constatar la consecución de la reversión o remediación de los efectos nocivos de la única conducta infractora; su dictado en la resolución apelada no cumpliría con la finalidad prevista en el artículo 22° de la Ley del SINEFA.
159. En consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>74</sup>, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho

<sup>74</sup>

**Texto Único de la Ley N° 27444**

**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

que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia, corresponde revocar la medida correctiva N° 1 descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

#### Sobre la medida correctiva N° 2

160. Conforme a lo indicado en el fundamento 28 de la presente resolución, el administrado se encuentra obligado a adoptar acciones relacionadas a la prevención, minimización, rehabilitación y compensación de los impactos ambientales negativos que podrían generarse como consecuencia de las operaciones con hidrocarburos.
161. En atención a ello, es oportuno señalar que, del análisis de la segunda medida correctiva, referida al traslado y disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados producto de la limpieza del área afectada, tiene por finalidad evitar la afectación de nuevos componentes ambientales, así como de otras áreas del Lote 192; por lo que, a criterio de este Tribunal, corresponde confirmar esta medida.
162. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del PAS, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

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

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2020, en los extremos que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Frontera Energy del Perú S.A. por la comisión de las conductas infractoras N°s 1 y 2 y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva N° 2, descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.** - Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2020, en el extremo que sancionó a Frontera Energy del Perú S.A con una multa ascendente a 36.656 (treinta y seis con 656/1000) Unidades

---

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. (...)

Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, derivada de la suma de: (i) 26.411 (veintiséis con 411/1000) Unidades Impositivas Tributarias por la conducta infractora N° 1; y, (ii) 10.245 (diez con 245/1000) Unidades Impositivas Tributarias por la conducta infractora N° 2; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.

**TERCERO.** - **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 342-2020-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2020, en el extremo que ordenó a Frontera Energy del Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva N° 1 detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

**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° 160-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 55 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: 00751608"



00751608