

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Resolución N°124-2022-OS-GSE/DSHL: Análisis de la responsabilidad de Frontera Energy del Perú S.A. en la fuga de hidrocarburos en el Lote 192 y la competencia de OSINERGMIN en el procedimiento administrativo sancionador

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada que presenta:

Saavedra Brückmann, Andrea Ximena

Asesor:

Mendiola Flórez, David Enrique Serafín


Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, DAVID ENRIQUE SERAFÍN MENDIOLA FLÓREZ, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado “Informe Jurídico sobre la Resolución N°124-2022-OS-GSE/DSHL: Análisis de la responsabilidad de Frontera Energy del Perú S.A. en la fuga de hidrocarburos en el Lote 192 y la competencia de OSINERGMIN en el procedimiento administrativo sancionador”, del autor / de la autora ANDREA XIMENA SAAVEDRA BRÜCKMANN, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 13 de julio del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: MENDIOLA FLÓREZ, DAVID ENRIQUE SERAFÍN	
DNI: 41875591	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6365-9545	

RESUMEN

El presente Informe Jurídico realiza un análisis al procedimiento administrativo sancionador instaurado por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) contra Frontera Energy del Perú S.A., antes llamado Pacific Stratus Energy S.A. por el incumplimiento de la obligación de retiro de una instalación inactiva que habría generado la fuga de hidrocarburos en la batería de Capahuari Sur del Lote 192, en el año 2016. En ese sentido, se evalúan dos problemas jurídicos principales, por un lado, desde la perspectiva procedimental, respecto a la competencia sancionadora de OSINERGMIN en el presente caso y, por otro lado, en sentido material, sobre la actuación del administrado y su responsabilidad en la fuga descrita.

Al respecto, a lo largo del presente análisis jurídico se busca dar respuesta a los problemas jurídicos, a fin de concluir si el procedimiento administrativo sancionador contra Frontera Energy del Perú S.A., fue llevado de manera correcta por OSINERGMIN, en el marco procesal y material, cumpliendo con la normativa vigente en el momento que ocurrió el hecho infractor. Finalmente, se arriba a una recomendación y reflexión final en relación a una mejora legislativa, a efectos de evitar controversias como la que se presenta en el caso materia del presente análisis.

ÍNDICE

Cuadro de datos principales del caso	1
I. INTRODUCCIÓN	2
I.1. Justificación de la elección de la resolución	2
I.2. Presentación del caso	3
II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES	4
II.1. Antecedentes	4
II.2. Hechos relevantes del caso	5
“Artículo 217.º Mantenimiento de las Instalaciones de Producción	6
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	8
III.1. Problema principal 1:	8
III.1.1. Problemas secundarios	8
III.2. Problema principal 2:	8
III.2.1. Problemas secundarios	8
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	9
IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	9
IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución	10
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	10
V.1. La competencia de OSINERGMIN en el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy S.A.	10
V.1.1 Análisis de la Línea de 12” de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 en la Batería Capahuari Sur del Lote 192	11
V.1.2. Competencia del OEFA en el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera	13
V.1.3 Análisis de la vulneración de los principios de legalidad y debido procedimiento en el Procedimiento Administrativo Sancionador seguido contra Frontera	15
V.1.4. Postura del problema jurídico principal N°01: ¿OSINERGMIN cuenta con potestad competencial para iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy del Perú S.A.?	17
V.2. La responsabilidad de Frontera Energy del Perú S.A. en el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy S.A.	19
V.2.1. Las garantías contractuales en el Contrato Temporal de Servicios para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192 suscrito entre Frontera y PeruPetro S.A.	19
V.2.2. Análisis de los principios sancionadores en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy S.A.	22
V.2.3. Responsabilidad de PlusPetrol Norte S.A. en la fuga de hidrocarburos del Lote 19224	
V.2.4. La obligación de remediación de la fuga de hidrocarburos en el Lote 192 ...	25
V.2.5. Postura del problema jurídico principal N°02: ¿En razón al principio de	

INDICE

causalidad, se le puede atribuir responsabilidad a Frontera Energy del Perú.....	27
S.A. en la fuga de hidrocarburos en la batería de Capahuari Sur del Lote 192 ocurrido el 26 de septiembre de 2016?	27
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	29
VI.1. Conclusiones.....	29
VI.2. Recomendaciones.....	30
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	32



Cuadro de datos principales del caso

No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso	Resolución N°124-2022-OS-GSE/DSHL: Análisis de la responsabilidad de Frontera Energy del Perú S.A. y las competencias de OSINERGMIN en el procedimiento administrativo sancionador.
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Derecho Administrativo (Sancionador) y Derecho Ambiental
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	<ul style="list-style-type: none">• Informe Técnico de Inicio de Fiscalización N°0147-2016-INAB-1• Informe Final de Instrucción N°375-2017-INAB-1• Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N°486-2017-INAB-1• Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N°124-2022-OS-GSE/DSHL• Resolución N°185-2022-OS/TASTEM-S2
Entidad Fiscalizadora	OSINERGMIN
Administrado	Frontera Energy del Perú S.A.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Justificación de la elección de la resolución

Elegí el Expediente del Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado por OSINERGMIN contra Frontera Energy del Perú S.A. (En adelante, Frontera), debido a que, por un lado, en mi experiencia profesional he tenido la oportunidad de seguir procedimientos administrativos sancionadores en una Entidad Pública y advertí que aún hay mucho por mejorar en dichos casos, específicamente en el cumplimiento, de los principios contenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), por parte de los aparatos estatales, ya que aun cuando el administrado cuenta con varios principios que tienen por finalidad protegerlo ante la arbitrariedad de la administración, de igual modo, este último ejerce su poder y no necesariamente de la manera correcta.

Con ello, tampoco se busca señalar que todas las Entidades llevan de manera errónea sus procedimientos sancionadores, sin embargo, sí me interesa seguir indagando en dichos casos, a fin de analizar la relación Administración – administrado y el cumplimiento de los derechos y principios de este último, puesto que cabe recordar que el Estado cuenta con un poder inherente que hará que se encuentre en una posición de ventaja con los ciudadanos en la mayoría de los casos, por ejemplo en materia de contrataciones con el Estado se contempla en la norma especial, el principio de equidad, el cual se basa en la razonabilidad y proporcionalidad de las relaciones jurídicas entre administrado y Estado, sin embargo, se indica que este último tendrá potestades inherentes en razón del interés general.

En ese sentido, en la normativa vigente de nuestro país se reconoce el poder con el que cuenta el Estado, en función al cumplimiento del interés general, entonces teniendo en cuenta ello, la finalidad de los procedimientos administrativos sancionadores es hacer valer la normativa vigente y velar por el interés colectivo.

Por otro lado, respecto al tema del Expediente, este versa sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado por OSINERGMIN contra Frontera, por una fuga de hidrocarburos en el Lote 192, ubicado en la región selva del Perú. En relación con ello, elegí el expediente, debido a que es un caso complejo, puesto que no solo involucra la rama sancionadora del Derecho Administrativo, sino que también otras ramas del Derecho en general, como Hidrocarburos y Ambiental, las cuales no he tenido la

oportunidad de verlos en la práctica y es por ello, que considero este expediente como un reto en lo personal, profesional y académico.

I.2. Presentación del caso

El caso, materia del presente Informe Jurídico, versa sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador, iniciado y seguido por OSINERGMIN contra la empresa Frontera, en fecha 16 de diciembre de 2016, debido a una fuga de hidrocarburos en la batería de Capahuari Sur del Lote 192, específicamente por una falla de la línea A de 12", que la empresa alega que se encontraba inactiva, desde los años 80s, y que incluso nunca formó parte de sus operaciones regulares, sino que, existía la línea B de 12" que reemplazó a la línea A, es por ello que indican que no tuvieron conocimiento de esta última.

Sin embargo, existen dos problemas principales que surgen en el presente caso, por un lado, si OSINERGMIN cuenta con la competencia y facultad de fiscalización y sanción en los casos ambientales, relacionados con hidrocarburos, específicamente aquellos donde los pasivos ambientales son materia de conflicto, ya que como se analizará en los siguientes capítulos es necesario determinar si la fuga se generó por una instalación inactiva en sentido estricto, o en su defecto, a dicha instalación, también se le puede considerar pasivo ambiental.

Este punto es importante para concluir si OSINERGMIN contaba con la competencia en el presente procedimiento, debido a que mediante la Resolución de Consejo Directivo N°001-2011-OEFA-CD se establece que, a partir del 04 de junio de 2011, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se hará cargo de las funciones de fiscalización y sanción ambiental del sector Hidrocarburos. Por lo que, se puede adelantar de manera preliminar y sin perjuicio de un análisis posterior con mayor profundidad, que existió una vulneración al debido procedimiento y legalidad del administrado, en el sentido de que el procedimiento sancionador no se llevó a cabo ante la Entidad respectiva, es decir, ante OEFA.

Por otro lado, otro problema a analizar, en el presente caso, es el principio de causalidad contemplado en la LPAG debido a que, si bien la fuga de hidrocarburos ocurrió durante el tiempo que Frontera tenía posesión del Lote 192, de igual manera, la causa de la fuga fue por la Línea A de 12", la misma que se encontraba inactiva desde antes que la Frontera tomará posesión del Lote y que incluso, dicha línea fue reemplazada por otra, llamada Línea B.

En ese sentido, como se ha señalado, se evaluará la figura jurídica de pasivo ambiental, debido a que, si la instalación inactiva se encuentra dentro de dicha figura, entonces tendría que haber sido declarado en el plan de abandono, por la empresa anterior que tenía la posesión del Lote, siendo este Pluspetrol del Norte S.A., ello en cumplimiento de la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

En por ello que corresponde analizar el principio de causalidad y culpabilidad contenidas en la LPAG, con relación a la actuación de Frontera, a fin de corroborar si la empresa cuenta con responsabilidad, ya que otro punto a evaluar, más adelante, es que en el Contrato de Servicios Temporal se señala expresamente que la empresa no asumirá obligación alguna por operaciones anteriores a la fecha de suscripción del contrato.

II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

II.1. Antecedentes

El Perú es un país que cuenta con gran diversidad de recursos naturales, es por ello que el Estado ha optado por tomar la postura de ser el único propietario de dichos recursos, es así que en la Constitución se señala que “todo recurso natural renovable y no renovable será patrimonio de la Nación y que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real” (art. 66°).

Un sector, con gran impacto en nuestro país en temas de recursos naturales, específicamente de aquellos no renovables, es el de hidrocarburos, que ha ido creciendo exponencialmente a lo largo de los años. En ese marco, el legislador peruano ha puesto énfasis en regular dicho sector, a través de la emisión de diversas normas que incitan a la inversión privada, a fin que empresas privadas puedan explorar y explotar lugares del Perú donde se puedan encontrar los yacimientos petrolíferos y de gas, a través de 3 tipos de contratos: (i) Licencia (ii) Servicios (iii) Otros aprobados por el Ministerio de Emergencia y Minas (MINEM).

Tal como se ha expuesto en párrafos precedentes, el Estado es el único propietario de los recursos renovables y no renovables, sin embargo, mediante la normativa vigente, específicamente por la Ley Orgánica de Hidrocarburos, el Gobierno le ha otorgado la facultad de celebrar contratos que involucren el aprovechamiento de dichos recursos a PeruPetro S.A, del sector hidrocarburos.

Habiendo señalado brevemente la importancia del sector de hidrocarburos en el Perú y como el legislador invita a la inversión privada, nos encontramos frente al caso del presente Informe Jurídico, el cual, para ello, nos suscitamos en el año 2015 donde se suscribió el Contrato de Servicios Temporal para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192, entre Frontera y PeruPetro S.A., que fue debidamente aprobado por el MINEM.

Luego de la suscripción del Contrato, Frontera tomó posesión del Lote, a efectos de poder explorar y explotar los recursos naturales que se encontraban en el yacimiento por un periodo de 02 años. No obstante, el día 24 de septiembre de 2016 ocurre una fuga de hidrocarburo; un hecho lamentable que generó que se le iniciará un procedimiento administrativo sancionador, por una presunta infracción al art. 217° del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos sobre el retiro de instalaciones de Producción Inactivas, ya que la fuga sucede por una Línea A de 12” que se encontraba inoperativa.

Finalmente, sin perjuicio de ahondar con mayor profundidad en el análisis del caso, como se mencionó, otro punto relevante que se debe tomar en cuenta como antecedente, es la creación de OEFA en el año 2008, puesto que años más tarde, específicamente a inicios del 2011, el MINEM decide, luego de varios años, concretar la transferencia de competencias de OSINERGMIN al OEFA, entre las cuales destaca las potestades de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del sector de hidrocarburos.

II.2. Hechos relevantes del caso

El **30 de agosto de 2015** Frontera toma posesión del Lote 192, debido a la suscripción del Contrato de Servicios Temporal para la Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N°027-2015-EM, entre Frontera y PeruPetro S.A, a fin de que el primero mencionado, realice las acciones de explotación de Hidrocarburos en el Lote 192. Sin embargo, el **24 de septiembre de 2016** ocurre un hecho lamentable, la fuga de hidrocarburos en la batería de Capahuari Sur del Lote 192. Es por ello, que OSINERGMIN, en fecha **16 de diciembre de 2016**, decide iniciar un procedimiento sancionador contra Frontera por el accidente ocurrido, ya que dicha empresa contaba con la posesión del Lote el día de los hechos. Es así que, hasta este punto, se tiene el siguiente panorama:



Luego del inicio del Procedimiento Sancionador, el **19 de enero de 2017**, Frontera presenta su escrito de descargos, alegando que ellos no tienen responsabilidad sobre la fuga de hidrocarburos, debido a que este se originó por un pasivo ambiental que venía inoperativo desde los años 80s y que incluso, la instalación no era parte de sus operaciones regulares. Es por ello que argumentan, por un lado, que no tenían la obligación de realizar el retiro del pasivo ambiental y por el otro, que en el Contrato suscrito con PeruPetro indica de manera expresa que ellos no asumirán alguna obligación por operaciones anteriores a la suscripción del Contrato y que solamente serán responsables de los actos que genere en el tiempo que ellos mantienen la posesión.

El **04 de mayo de 2017**, OSINERGMIN emite el Oficio N°1316-2017, mediante el cual le notifica, a Frontera, el Informe Final de Instrucción en el que se concluye que el administrado ha incumplido lo establecido en el segundo párrafo del artículo 217° del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos:

“Artículo 217. • Mantenimiento de las Instalaciones de Producción

(...) Las Instalaciones de Producción inactivas serán retiradas, restaurándose el área que estuvo ocupada.”

Alegando para ello, que el argumento de defensa proporcionado por Frontera, carece de sustento, ya que existe una obligación de retirar las instalaciones que se encuentren inactivas, independientemente de la fecha que el administrado tomó posesión del Lote 192. En ese sentido, le corresponde una multa de hasta 300 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), de acuerdo a la Tipificación de Infracción y Escalas de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución N°271-2012-OS/CD, vigente en la fecha que ocurrieron los hechos.

Ante lo expuesto, el **15 de mayo de 2017**, Frontera presentó sus descargos indicando nuevamente que ellos no incumplieron el art. 217°, ya que la línea se encontraba inactiva al momento que ellos tomaron posesión del Lote 192 y que realmente dicha responsabilidad del retiro le correspondía a las anterior empresa que estuvo explorando y explotando el Lote, siendo que para tal argumento, adjunta Informes emitidos por OSINERGMIN donde se concluye, entre otros que; “PlusPetrol Norte S.A. deberá incluir dentro del “Plan de Abandono del Lote 1AB” todas las instalaciones descritas en el ítem 3.1 que comprende a. Pozos inyectores b. Pozos inactivos y c. Instalaciones inactivas del presente informe”.

Sin embargo, el **02 de octubre de 2017**, La División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos de OSINERGMIN emite la Resolución Final que dispone la sanción a Frontera, imponiéndole una multa de 1.86 UITs. Para ello, adjunta el Informe Final del procedimiento sancionador donde se reitera nuevamente que Frontera tenía la responsabilidad de retirar la instalación inactiva, debido a que, aun cuando OSINERGMIN, a través de diversos informes, señaló que dicha obligación la tenía la empresa Pluspetrol, de igual manera no exonera a Frontera a realizar el retiro correspondiente, en cumplimiento de la normativa vigente. No obstante, sin estar de acuerdo con la decisión final de OSINERGMIN, el **24 de octubre de 2017**, Frontera presenta su escrito de apelación.

Posteriormente, después de aproximadamente 4 años y medio, el **29 de abril de 2022**, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos de OSINERGMIN resuelve el recurso impugnatorio, encauzándolo como un recurso de Reconsideración declarándolo infundado. En tal sentido, el día **15 de junio de 2022**, Frontera presenta su escrito de apelación dirigido a la Gerencia de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos del OSINERGMIN -superior jerárquico del órgano resolutor-, indicando los argumentos que mantuvo durante todo el procedimiento administrativo sancionador y añadiendo la pretensión de declarar la prescripción del caso por los años de demora de la administración en la Resolución de su escrito de apelación presentado el 24 de octubre de 2017.

Finalmente, el caso concluye con la Resolución N°185-2022-OS/TASTEM-S2 de fecha **15 de junio de 2022**, mediante la cual El Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería OSINERGMIN declara infundado el recurso de apelación y agotada la vía administrativa.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

III.1. Problema principal 1:

¿OSINERGMIN cuenta con potestad competencial para iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy del Perú S.A.?

III.1.1. Problemas secundarios:

- ¿La línea 12” en la Batería Capahuari que originó la fuga de hidrocarburos en el Lote 192 se considera pasivo ambiental?
- ¿OEFA tiene competencia para fiscalizar y sancionar a Frontera Energy del Perú S.A. en el caso de la fuga de hidrocarburos en la batería de Capahuari Sur del Lote?
- ¿Se vulnera el principio de legalidad en el procedimiento administrativo sancionador instaurado por OSINERGMIN contra Frontera Energy del Perú S.A.?
- ¿Existió una vulneración al derecho de debido procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador instaurado por OSINERGMIN contra Frontera Energy del Perú S.A.?

III.2. Problema principal 2:

¿En razón al principio de causalidad, se le puede atribuir responsabilidad a Frontera Energy del Perú S.A. en la fuga de hidrocarburos en la batería de Capahuari Sur del Lote 192 ocurrido el 26 de septiembre de 2016?

III.2.1. Problemas secundarios:

- ¿OSINERGMIN cumple con demostrar la culpabilidad de Frontera Energy del Perú S.A. durante el Procedimiento Administrativo Sancionador?
- ¿En el Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado por OSINERGMIN se desconoce la garantía contractual sobre la liberación de responsabilidad de Frontera Energy del Perú S.A. respecto a las operaciones anteriores a la suscripción del Contrato de Servicios Temporal
- ¿Pluspetrol Norte S.A., anterior operador del Lote 192, tendría responsabilidad sobre las instalaciones inactivas del mencionado Lote?

- ¿La obligación de remediación de la fuga en el lote 192 nace como consecuencia del Contrato de Servicios Temporal suscrito entre PeruPetro S.A. y Frontera Energy del Perú, el cual fue aprobado mediante Decreto Supremo N°027-2015-EM?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

Como se ha expuesto a lo largo del presente Informe Jurídico, existen dos problemas principales en el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Frontera, por un lado, en sentido material, se debe analizar si el administrado tiene responsabilidad sobre la fuga de hidrocarburos en el Lote 192, en relación a los principios de causalidad y culpabilidad del Derecho Administrativo; el cual de manera preliminar se puede comentar que no cuenta con responsabilidad, debido a que si bien Frontera ocupaba el Lote 192, para la explotación de hidrocarburos, también corresponde evaluar si la fuga se generó por un pasivo ambiental, por lo que si fuese en este último caso, entonces el panorama cambiaría, ya que estaría involucrando al anterior contratista del Lote 192.

Asimismo, respecto a la garantía contractual sobre la liberación de obligaciones por operaciones anteriores, a favor de Frontera, ello se debe interpretar en el marco que nos encontramos ante un contrato ley, el cual es pasible de contemplar garantías y seguridades al administrado, a fin de incentivar la inversión privada, otorgando seguridad jurídica.

Por otro lado, en sentido procesal, como se detalló anteriormente, en el 2011, OEFA asumió el poder y responsabilidad de fiscalización y sanción en temas ambientales, por lo que en el presente caso, de manera preliminar se puede adelantar que se encontraría facultada a iniciar el procedimiento administrativo sancionador, debido a que la fuga se originó por un pasivo ambiental que no fue declarado en el Plan de Abandono de Pluspetrol del Norte S.A., ya que de acuerdo al numeral 6.3 del Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos se establece que OSINERGMIN será la entidad administrativo a cargo de la fiscalización y sanción en la materia del citado Reglamento, en tanto no se concluya la transferencia de competencia al OEFA.

Sin embargo, tal como se mencionó, el 04 de marzo de 2011 se hizo efectiva la transferencia de obligaciones, por lo que para el año 2016 que ocurrieron los hechos

OEFA debió haber asumido el inicio del procedimiento administrativo sancionador y no OSINERGMIN.

En ese marco, habría una vulneración al derecho de legalidad, en el sentido de que todas las entidades de la Administración Pública deben actuar conforme nuestra legislación. Asimismo, también existiría una contravención al principio de debido procedimiento, por el mero hecho que el caso no se llevó ante la entidad competente.

IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución

El último fallo de todo el procedimiento es la Resolución N°185-2022-OS/TASTEM-S2 de fecha 15 de junio de 2022, el cual declara infundado el recurso de apelación presentado por Frontera, argumentando solamente que no existió prescripción en el presente caso, sin tocar el fondo de la problemática. Es por ello que para efectos del presente Informe Jurídico nos centraremos en la Resolución de la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos de OSINERGMIN N°124-2022-OS-GSE/DSHL de fecha 29 de abril de 2022, debido a que se realiza un análisis más profundo sobre el caso, no limitándose para ello al aspecto procesal, toda vez que es el acto administrativo que resuelve el recurso impugnatorio presentado por Frontera contra la Resolución final del procedimiento sancionador.

Ahora bien, en la Resolución materia del presente análisis se declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa Frontera Energy del Perú S.A.. Al respecto, no me encuentro de acuerdo, toda vez que considero, por un lado, que OSINERGMIN no cuenta con competencias para llevar a cabo el procedimiento administrativo sancionador contra Frontera y por el otro lado, este último no cuenta con responsabilidad sobre la fuga de hidrocarburo. En ese sentido, en el siguiente capítulo se realizará un análisis de cada problema jurídico principal, a fin de llegar a las conclusiones y recomendaciones finales.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

V.1. La competencia de OSINERGMIN en el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy S.A.

El primer problema jurídico principal que se ha identificado en el presente caso, es de carácter competencial y es sobre si OSINERGMIN cuenta con la facultad para iniciar el procedimiento administrativo sancionador contra Frontera por el incumplimiento del art.

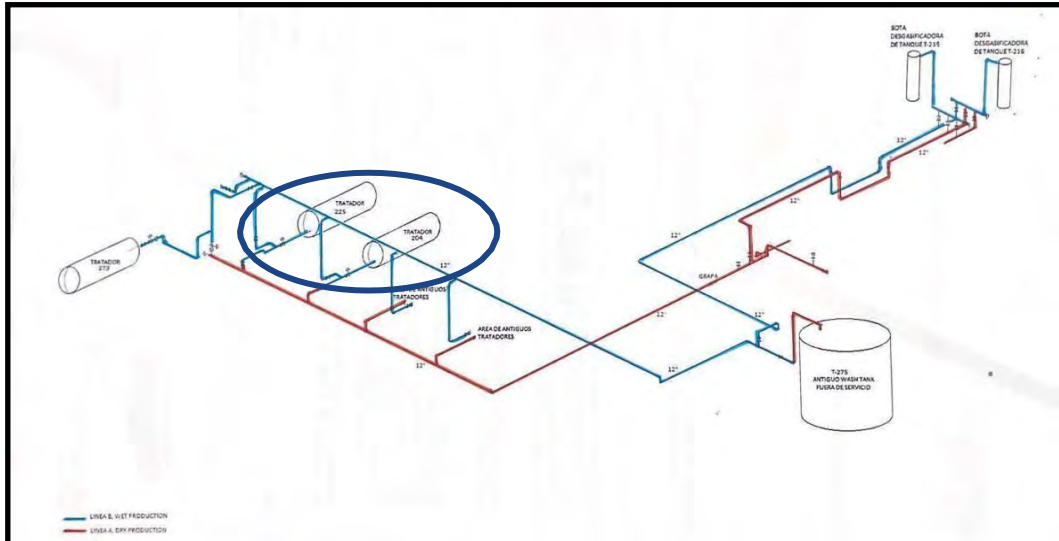
217° del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos (en adelante, el Reglamento), respecto al retiro de instalaciones de Producción Inactivas, debido a que la fuga que originó el presente caso, fue por la Línea 12” de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 que va a los tanques de crudo de la Batería Capahuari Sur. En ese sentido, en el presente capítulo se enfocará en el lado procedimental del caso.

V.1.1 Análisis de la Línea de 12” de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 en la Batería Capahuari Sur del Lote 192

Para dar respuesta al primer problema planteado es necesario definir qué es una instalación de producción inactiva. Lamentablemente, su definición no lo encontramos en el cuerpo normativo del Reglamento, sin embargo, se puede interpretar que será toda aquella instalación que no se utiliza en las operaciones regulares y diarias de la empresa que cuenta con la concesión para explorar y explotar los recursos hidrocarburíferos de un sector determinado.

En ese orden de ideas, OSINERGMIN argumenta que la Línea 12” al ser una instalación inactiva debió ser retirada oportunamente, siendo que, en caso de omitir dicha obligación del retiro, Frontera se encontraba infringiendo el art. 217° del Reglamento, por lo que le correspondía una sanción de hasta 300 UITs. No obstante, Frontera alega que la Línea 12” se encontraba inactiva desde antes que ellos tomarán posesión del Lote 192, constituyendo así una instalación que formaba parte de las operaciones del antiguo contratista y que fue mal abandonada por este último.

Asimismo, Frontera alega que la Línea 12’ no formaba parte de sus operaciones regulares de explotación de hidrocarburos del Lote 192, sino que lo que unían los pozos operativos V204 y V225 era la Línea B “Wet Production”, tal como podemos observar en la siguiente imagen:



Rojo: Línea 12” “Dry Production”

Azul: Línea operativa B “Wet Production”

En el círculo: Pozos operativos V204 y V225

En tal sentido, si contamos con que la instalación inactiva fue utilizada e incluso mal abandonada por el anterior contratista del Lote 192, entonces podemos enmarcar este supuesto dentro del concepto de pasivos ambientales, ya que el art. 2° de la Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos contempla lo siguiente:

“Artículo 2.- Definición de los pasivos ambientales

Para efectos de la presente Ley, son considerados, como pasivos ambientales, los pozos e instalaciones mal abandonados, (...) ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.” (Subrayado nuestro).

Ahora bien, se señala de manera clara que los pasivos ambientales serán todas aquellas instalaciones que se contemplan en su lista taxativa y que se produjeron por las empresas que han cesado sus actividades en el área donde se originaron los impactos. En esa misma línea, la Defensoría del Pueblo señala que los pasivos ambientales en el sector hidrocarburos “son los generados por personas naturales y jurídicas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos” (2015:129).

Por lo que, teniendo en cuenta lo que Frontera alega, esto es que no utilizó la línea 12” que unía a los separadores activos, de acuerdo, a la imagen detallada en líneas

precedentes, siendo que ejecutaba sus operaciones a través de la Línea B “Wet Production”, podemos interpretar qué Frontera no generó la instalación inactiva, sino que se constituirá pasivo ambiental, ya que se encontraba inactiva desde antes que ellos tomarán posesión del Lote.

En tal sentido, como se ha mencionado la fuga de hidrocarburos del presente caso se originó por la Línea 12” en la Batería Capahuari Sur del Lote 192, el cual de acuerdo con OSINERGMIN era una instalación inactiva y complementando dicha premisa, Frontera alega que no se encontraba en uso por ellos, sino que la Línea 12” fue utilizada por el anterior contratista, para ejecutar sus operaciones correspondientes. Es por ello que no se puede definir a la Línea 12” que solía unir a los pozos operativos V204 y V225, solamente como una instalación inactiva en sentido estricto, puesto que también se debe considerar pasivo ambiental, ya que fue una instalación producida y mal abandonada por el anterior contratista del Lote 192.

V.1.2. Competencia del OEFA en el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera

Por lo que, partiendo de la premisa que la Línea 12” de descarga de la Batería Capahuari Sur del Lote 192, es un pasivo ambiental, entonces corresponde realizarnos la siguiente interrogante *¿Quién cuenta con la facultad competencial para fiscalizar y sancionar temas que involucren pasivos ambientales?*

Para responder a la interrogante, por un lado, es importante precisar que la fuga de hidrocarburos del Lote 192 ocurrió en el año 2016, en ese sentido, se debe analizar la normativa vigente para ese año. Principalmente, se debe tomar en cuenta, la Ley N°29134 publicada en el año 2007 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-EM (actualmente derogado desde el año 2020), en este último cuerpo normativo, se indica de manera expresa lo siguiente:

“Artículo 6.- Obligaciones respecto del Inventario de los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos

(...)

6.3. La autoridad a cargo de la fiscalización y sanción, respecto al cumplimiento de las obligaciones ambientales contenidas en el presente Reglamento, es el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN en tanto no se haga efectiva la transferencia de funciones de evaluación,

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (...)"

Posteriormente, se emite la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA-CD, por el cual se determina que el 04 de marzo de 2011, OEFA asumirá "las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad". Por lo que, luego de la transferencia de funciones de OSINERGMIN al OEFA, es esta última entidad la que adquiere facultades sobre los pasivos ambientales, para su identificación, fiscalización y sanción, a partir de inicios del 2011.

Sin embargo, por otro lado, también se debe considerar que OSINERGMIN cuenta con facultades para supervisar y fiscalizar en temas técnicos y de seguridad del sector hidrocarburíferos, para su correcto funcionamiento, al amparo del art. 4° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM. En consecuencia, para establecer la responsabilidad de Frontera, OSINERGMIN se remite al art. 217° del Reglamento, el cual establece que las instalaciones que no se encuentren activas serán retiradas. Adicionalmente, para determinar la sanción, OSINERGMIN se remite al art. 2.12.9 de la Resolución de Consejo Directivo N°271-2012-OS-CD, mediante la cual se aprueba la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos de OSINERGMIN y contempla como hecho infractor al art. 217 del Reglamento precitado.

En ese sentido, si consideramos que la línea 12" es simplemente una instalación inactiva, entonces cabría en el supuesto que se puede analizar el caso desde el aspecto técnico y de seguridad del sector hidrocarburos, dejando de lado el concepto de pasivo ambiental, y es así como OSINERGMIN interpreta el caso, es por ello que ellos llevan a cabo el procedimiento administrativo sancionador contra Frontera.

Sin embargo, para concluir qué entidad tendría competencia para llevar el presente procedimiento sancionador, debemos partir del argumento de Frontera sobre que la Línea 12" se encontraba inactiva, en virtud que no era parte de sus operaciones en el Lote 192, de modo que ellos utilizaban otra línea de descarga que habría reemplazado a la que generó la fuga y que más bien, quien utilizó la instalación inactiva era el anterior contratista para ejecutar sus operaciones y fue mal abandonada por este.

Así, en el presente caso, OSINERGMIN en ninguna etapa del procedimiento contradice tal argumento, sino que se limita a señalar que, como la instalación se encontraba inactiva al momento de la fuga de hidrocarburos, entonces era responsabilidad de Frontera el retiro de dicha instalación, sin perjuicio si fue utilizada o no por ellos, un

ejemplo de lo expuesto es el siguiente párrafo extraído de la Resolución materia central del presente Informe Jurídico:

“En ese sentido, cuando ocurrió el siniestro la recurrente ya tenía la condición de contratista, por lo tanto, era responsable de garantizar el cumplimiento de la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos (...)” (subrayado nuestro)

Por lo expuesto, entonces la Línea 12” que generó la fuga efectivamente entra en el supuesto ser una instalación inactiva, ya que no formaba parte de las operaciones regulares de Frontera, pues utilizaban otra línea de unión entre los pozos activos. Sin embargo, el análisis no puede concluir con ello, sino que como bien se ha señalado en párrafos precedentes que la instalación inactiva del presente caso se debe considerar también pasivo ambiental, toda vez que fue utilizada por el anterior contratista y mal abandonada por ellos.

Entonces partiendo que nos encontramos ante una fuga generada por un pasivo ambiental, entonces corresponde que OEFA lleve el presente procedimiento, como consecuencia de la transferencia de funciones que se dio, en el año 2011 entre OSINERGMIN al OEFA en materia ambiental, en el cual se encuentra la potestad para identificar, fiscalizar y sancionar respecto a todas las conductas que se produzcan por pasivos ambientales.

V.1.3 Análisis de la vulneración de los principios de legalidad y debido procedimiento en el Procedimiento Administrativo Sancionador seguido contra Frontera

Luego de determinar que OSINERGMIN no tenía competencia para iniciar, seguir y concluir el procedimiento administrativo sancionador contra Frontera, entonces corresponde señalar los principios que se verían vulnerados como consecuencia de que el procedimiento se llevará ante la autoridad no competente.

De acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo del año 2001¹ (en adelante, LPAG), el principio de legalidad señala que “las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le

¹ Se toma en cuenta la Ley N°27444 del año 2001 y no el actual T.U.O de la Ley, debido a que nos debemos situar en el tiempo en el que se inició el procedimiento, esto es el año 2016.

estén atribuidas (...). En ese marco, OSINERGMIN debe actuar según las atribuciones conferidas por la normativa, sin embargo, no ocurrió ello, debido a que, si bien OSINERGMIN contaba con la facultad de fiscalizar y sancionar en materia ambiental, ello dejó de ser así a partir del 04 de marzo de 2011, es decir aproximadamente 5 años antes de ocurrido el hecho infractor, por lo que la autoridad que toma su lugar para ello, es OEFA, como consecuencia de la transferencia de funciones.

En esa misma línea, la autora Orbegoso señala que “la formulación clásica del principio de legalidad postula que la ley es fundamento de toda la actuación de la Administración (...), por tanto, la Administración Pública sólo podrá actuar en cuanto exista una ley habilitante” (2020:2002). En virtud a ello, la entidad debe contar con un respaldo legal para actuar.

Asimismo, en el aspecto sancionador, la Administración Pública debe tener un mayor cuidado y deber de diligencia, debido a que está ejerciendo su *ius Puniendi*, es decir, está ejecutando su posición dominante sobre el administrado, a efectos de atribuirle responsabilidad por algún hecho infractor, generando así que se le pueda imponer una multa dinerario o inclusive alguna sanción que puede llegar a ser la cancelación de algún título habilitante con el que el administrado cuente.

Luego, en la LPAG se hace referencia al principio de debido procedimiento en dos oportunidades, por un lado, en el art. IV del Título Preliminar:

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos (...) a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, (...)”

Por otro lado, en relación a la potestad sancionadora del Estado, se contempla en el mismo cuerpo normativo que “no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo”. Asimismo, este principio se encuentra consagrado en nuestra constitución como una garantía del administrado, bajo la denominación del debido proceso.

Así, durante todo el procedimiento administrativo sancionador, la Administración debe velar por el respeto al debido procedimiento en todas las instancias que se lleven a cabo,

entonces será el Estado el encargo de observar y respetar dicho principio, ya que se encontrará en una posición jerárquica superior, a diferencia del administrado, pues el Estado cuenta con la facultad del *ius Puniendi* y será el administrado quien se encargue de contraargumentar los hechos expuestos por la administración.

En ese sentido, el debido procedimiento tendrá diversas garantías contenidas dentro de él, entre ellas, el autor Hernandez-Mendible señala “el derecho a ser oído exige que toda persona pueda tener acceso al tribunal u órgano estatal competente, encargado de determinar sus derechos y obligaciones” (2020:229). Por consiguiente, todo administrado tiene el derecho a recurrir y ser escuchado ante la autoridad administrativa competente y que su caso sea llevado ante la misma.

En relación al principio de debido procedimiento, uno de los requisitos de validez del acto jurídico, de acuerdo con la LPAG, es la competencia, puesto que todo acto debe ser “ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia” (art. 3.1). En ese marco y con lo señalado en los párrafos precedentes respecto que OSINERGMIN no cuenta con facultades competenciales para iniciar el procedimiento administrativo sancionador contra Frontera, entonces todos los actos, esto es, Resoluciones emitidas durante el procedimiento caen en nulidad, al amparo del art. 10 de la LPAG, debido a que se puede alegar la nulidad cuando no se cumplan los requisitos de validez.

En consecuencia, el procedimiento fue seguido por OSINERGMIN, a pesar que no contaba con facultades para fiscalizar y sancionar en temas de pasivos ambientales, toda vez que, en el año 2011, específicamente el día 04 de marzo, se concluyó la transferencia de facultades de OSINERGMIN al OEFA, esto genera que todos los actos administrativos emitidos caigan en nulidad. Asimismo, que el procedimiento se lleve ante una autoridad que no tiene competencia para el presente caso, entonces se puede señalar que existió una vulneración a los principios de legalidad y debido procedimiento del administrado.

VI.4. Postura del problema jurídico principal N°01: ¿OSINERGMIN cuenta con potestad competencial para iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy del Perú S.A.?

A lo largo del presente capítulo se ha buscado responder al primer problema jurídico principal, el cual versa sobre la competencia de OSINERGMIN en el procedimiento administrativo sancionador contra Frontera. Para ello se ha partido desde la premisa que la Línea de 12 de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 en la Batería

Capahuari Sur del Lote 192 si bien es una instalación inactiva, como señala la norma de OSINERGMIN, también se debe considerar un pasivo ambiental, toda vez que fue una instalación que utilizó el anterior contratista y a su vez, mal abandonada por ellos cuando dejaron de tener la posesión sobre el Lote 192.

Por lo que, teniendo definido que la Línea 12” es un pasivo ambiental, entonces la competencia la tiene OEFA y no OSINERGMIN, debido a que, en el año 2011 se concluyó el proceso de transferencia de competencias de OSINERGMIN al OEFA y entre esas competencias atribuidas, se encontraba la evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción de los pasivos ambientales, es decir, OEFA pasó a tenerla potestad fiscalizadora y sancionadora en materia ambiental dentro de nuestro país.

Ahora bien, *¿Cuáles son las consecuencias que el procedimiento se llevará a cabo ante la entidad errónea?* Como bien se ha explicado, en principio existe una vulneración al principio de legalidad, entendiéndose como aquella garantía de los administrados a exigirle a que las entidades administrativas actúen dentro de la normativa vigente, por lo que para ello es preciso indicar y en relación con el presente caso, que la transferencia de competencias concluyó en el 2011, es decir 05 años antes al inicio del procedimiento administrativo sancionador contra Frontera, de ese modo, OSINERGMIN ya no contaba la potestad sancionadora en los casos que implicaba instalaciones inactivas consideradas pasivos ambientales.

Posteriormente, en relación con lo señalado en el párrafo precedente es que también se detalló una vulneración al principio de debido procedimiento, pues este constituye una garantía que implica que todos los actos que se realicen dentro del procedimiento deben ser llevados de la manera correcta y en estricto cumplimiento de la normatividad, para que la Administración emita la Resolución final, la cual es aquel acto administrativo que constata el hecho infractor más los argumentos que alegue, para imponer la sanción al administrado.

Finalmente, otra consecuencia importante es la nulidad de todos los actos administrativos emitidos por OSINERGMIN en el presente Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera, ya que como se ha señalado, no contaba con la competencia para determinar sanciones en materia ambiental, sino que la entidad que debió llevar el caso era OEFA, infringiendo así un requisito de validez, la competencia.

V.2. La responsabilidad de Frontera Energy del Perú S.A. en el Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy S.A.

En el presente acápite, se abordará el segundo problema jurídico principal sobre la responsabilidad de Frontera Energy del Perú S.A. y su presunto incumplimiento a la normativa vigente sobre el retiro de la instalación inactiva de la Línea 12” de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225, que trajo como consecuencia la fuga de hidrocarburos, en el año 2016. En ese sentido, se analizará el aspecto material del caso.

V.2.1. Las garantías contractuales en el Contrato Temporal de Servicios para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192 suscrito entre Frontera y PeruPetro S.A.

El Contrato Temporal de Servicios se rige por las normas del derecho privado, tal como se contempla en el art. 12° de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, en concordancia con el art. 1357° del Código Civil, mediante el cual señala que “Por ley, sustentada en razones de interés social, nacional o público, pueden establecerse garantías y seguridades otorgadas por el Estado mediante contrato”.

Asimismo, el Decreto Legislativo N°757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, en su art. 39° indica que “los convenios de estabilidad jurídica se celebran al amparo del artículo 1357° del Código Civil y tienen la calidad de contratos con fuerza de Ley, de manera que no pueden ser modificados o dejados sin efecto unilateralmente por el Estado. Tales contratos tienen carácter civil y no administrativo, y sólo podrán modificarse o dejarse sin efecto por acuerdo entre las partes”. De ese modo, la naturaleza jurídica de los contratos suscritos por el Estado, al amparo del art. 1357°, serán considerados como contratos ley, los cuales tienen como finalidad otorgar garantías y seguridades al administrado, sobre la materia del Contrato, de acuerdo al art. 62°² de la Constitución.

En esa misma línea, el autor Danos señala que “la consagración de los contratos-ley en la Constitución refuerza el blindaje jurídico de tales convenios al más alto nivel normativo. (...) El Estado se obliga a respetar y en consecuencia aplicar por el plazo de duración del convenio, sin alteraciones, en el marco jurídico vigente a la fecha de celebración del Contrato” (2013:46).

² “Constitución Política del Perú

Art. 62°: (...) Mediante los Contratos Ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.”

Entonces resulta que, a fin de promover la inversión privada en nuestro país, el Estado a través de los contratos ley otorga garantías y seguridades al administrado, a fin de que este último cuente con la seguridad jurídica respecto a la realización de la actividad económica, en la que invertirá en nuestro país. Es así que el Contrato Temporal de Servicios del Lote 192 suscrito entre PeruPetro S.A. y Frontera se señala de manera clara en el art. 13.5 que:

“Pacific es responsable únicamente de la remediación, descontaminación, restauración, reparación, rehabilitación y reforestación, según corresponda, de las áreas que resulten afectadas o contaminadas como consecuencia de sus operaciones, asumiendo los costos que estas actividades conlleven, **no asumiendo ninguna obligación por operaciones anteriores**” (subrayado nuestro).

En esa línea, Frontera y PeruPetro S.A. establecieron que el primero mencionado no tendrá responsabilidad sobre operaciones que tuvieron lugar antes del inicio de sus operaciones, esto es, el periodo anterior a la suscripción y aprobación del Contrato de Servicios del Lote 192, donde PlusPetrol S.A. contaba con la posesión del mismo. Al respecto, es importante precisar que de todos los Contratos que tuvieron como objeto la explotación del Lote 192, el de Frontera fue el único que señalaba tal garantía contractual, sobre la exención de obligaciones por operaciones anteriores.

Adicionalmente, en este punto sobre la responsabilidad de Frontera es importante citar el art. 4° de la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos sobre la determinación de responsabilidad

“Artículo 4.- Determinación de los responsables de los pasivos ambientales

El Ministerio de Energía y Minas, previo informe del OSINERGMIN, tiene a su cargo la determinación de los responsables de los pasivos ambientales, para lo cual tendrá en cuenta los siguientes criterios:

a) Las empresas que estén operando en las actividades del subsector hidrocarburos asumen la responsabilidad de los pasivos ambientales que hayan generado, así como aquellos generados por terceros que hayan asumido en los respectivos contratos de transferencia o cesión, o de cualquier otra forma.

b) Las empresas que hubieran generado pasivos ambientales que no estén operando y cuyos titulares hayan sido identificados como generadores de los pasivos ambientales son responsables de estos.

c) En todos aquellos casos en donde no sea posible identificar a los responsables de los pasivos ambientales, el Estado asumirá progresivamente su remediación.

d) En los nuevos contratos de licencia o servicios, que celebra Perupetro S.A. con empresas contratistas, se deberá incluir una cláusula precisando las responsabilidades por los pasivos ambientales que pudieran encontrarse en el área, siendo posible que la remediación sea asumida por el nuevo contratista o por el anterior, según lo que Perupetro S.A. hubiera pactado con este”

En tal sentido, contamos con que existe una lista taxativa sobre la determinación de responsabilidad y como se señaló, en el capítulo anterior, la fuga de hidrocarburos se generó por una instalación inactiva que se encuentra dentro del concepto de pasivos ambientales. En consecuencia, se debe determinar en cuál de los cuatro (04) supuestos encajaría el caso de Frontera en la fuga en el Lote 192, para ello es necesario analizar cada inciso:

- a) Si bien Frontera se encontraba operando en el Lote 192 en el día de los hechos, de igual manera el pasivo ambiental no fue generado por ellos, ni tampoco por terceros que asumieron la responsabilidad mediante algún contrato.
- b) Frontera se encontraba operando durante el día de los hechos y tampoco ha sido identificado como generador del pasivo ambiental.
- c) De acuerdo a los hechos, la Administración no ha determinado el responsable, por lo que la obligación de remediación estaría a cargo del Estado; respecto a este punto, se abordará más adelante un análisis específico.
- d) En el Contrato Temporal de Servicios suscrito entre PeruPetro y Frontera no se estableció algún numeral sobre la responsabilidad expresa por pasivos ambientales generados por anteriores contratistas. Sin embargo, se estableció una garantía respecto a las operaciones anteriores en general.

Por lo que, el caso de Frontera no entraría en ningún supuesto de responsabilidad sobre pasivos ambientales, al amparo del art. 4° precitado e inclusive en el Contrato suscrito señala de manera expresa la garantía contractual respecto que solamente será responsable por las consecuencias generadas por sus operaciones y no asumirá ninguna obligación por operaciones anteriores, es decir, no tendrá responsabilidad

alguna por actuaciones anteriores, estas son, aquellas operaciones generadas por el anterior contratista.

V.2.2. Análisis de los principios sancionadores en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionador contra Frontera Energy S.A.

Luego de determinar que, desde la perspectiva de la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, Frontera no tiene responsabilidad sobre operaciones anteriores, es importante también hacer mención de los principios administrativos que se pueden presentar en el presente caso. Por un lado, en el numeral 8 del art. 230° de la LPAG indica lo siguiente:

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

Entonces, el objetivo es analizar si Frontera realizó la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, para ello es necesario recordar cuál fue el hecho infractor, el cual de acuerdo con OSINERGMIN fue no cumplir con el retiro de la instalación inactiva que originó a que se produzca la fuga de hidrocarburos en el Lote 192.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente la instalación inactiva constituye un pasivo ambiental, toda vez que fue mal abandonada por el contratista anterior, el cual tenía la obligación de presentar un plan de abandono, mediante el cual “contemple las acciones que se comprometen a efectuar para la descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para remediar los pasivos ambientales que hubieran generado (...)” (art. 6 de la Ley N°29134). En tal aspecto, el anterior contratista debió de presentar su plan de abandono en el año 2015 -último año que tuvieron la posesión del Lote 192-.

En esa misma línea, el art. 27° de la Ley General del Ambiente señala que “los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo (...)”. Por lo que, en adición a la Ley de Pasivos Ambientales, también nos encontramos con la obligación de cierre, en la Ley General del Ambiente.

En ese marco, entonces quien debió advertir la existencia del pasivo ambiental tuvo que ser el anterior contratista, este es PlusPetrol Norte S.A., a efectos de que la Administración Pública pueda supervisar y fiscalizar el área correspondiente y así con ello, Frontera tomará posesión con todos los aspectos regularizados por parte del anterior contratista. No obstante, no ocurrió tal panorama, sino que el pasivo ambiental que no fue declarado conllevó a la fuga de hidrocarburos.

Al respecto, de acuerdo con Morón Urbina se señala que “por el principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrativo que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable (...). Para ello, en principio, la Administración Pública no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino sólo por los propios. (...) Hacer responsable y sancionable a un administrador es algo más que simplemente hacer calzar los hechos en los tipos previamente determinados por la ley” (2019: 444) (subrayado nuestro).

Por otro lado, otro principio que hace mención OSINERGMIN durante el procedimiento administrativo sancionador es el de culpabilidad, que se define de la siguiente manera:

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...) **10. Culpabilidad.** - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.”

En cuanto la responsabilidad administrativa subjetiva se refiere a que el administrado haya realizado la acción omisiva o activa constitutiva con dolo o culpa, a diferencia de la responsabilidad objetiva, el cual indica “que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente” (Tribunal Constitucional 2009). En ese marco, cuando se aplica la responsabilidad objetiva, no se requiere que la Administración realice un análisis exhaustivo de la conducta del administrado, sino que solo bastará la mera inobservancia de la norma.

En esa misma línea, el art. 144° de la Ley General del Ambiente se contempla expresamente que “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”. En tal sentido, como se ha señalado, no será necesario demostrar el dolo o culpa del administrado, solo bastará que el incumplimiento de la norma se encuentre tipificado como infracción.

Por todo lo expuesto, para concluir si Frontera tendría responsabilidad, al amparo de los principios causalidad y culpabilidad, es menester interpretar adecuadamente ambos principios, primero en base a la causalidad, el administrado no puede tener responsabilidad por hechos ajenos o cometido por terceros, ya que debe recaer en quien realizó la conducta constitutiva u omisiva, por lo que si bien Frontera no declaró el pasivo ambiental, ello no implica que sea responsable de hacerlo, sino que le correspondía al anterior contratista, PlusPetrol S.A., como se detallará más adelante. Asimismo, volviendo a la idea citada por el autor Morón, no se debe imputar responsabilidad a un administrado simplemente porque los hechos encajan en su caso.

Luego, en cuanto al principio de culpabilidad, si bien en el derecho ambiental, la responsabilidad es objetiva, es decir bastará el incumplimiento de la norma, para concluir que el administrado es responsable, de igual manera, en el presente caso, no se le puede atribuir tal infracción a Frontera, ya que no encaja en ningún supuesto de responsabilidad por pasivos ambientales, por lo que no hay inobservancia de la norma que regula los pasivos ambientales.

V.2.3. Responsabilidad de PlusPetrol Norte S.A. en la fuga de hidrocarburos del Lote 192

Habiendo determinado que Frontera no fue responsable por la fuga de hidrocarburos en el Lote 192, debido a que el siniestro se generó por una instalación inactiva que fue mal abandonada por el anterior contratista, PlusPetrol S.A; cabe analizar la responsabilidad de este último, sin embargo, en este acápite se tendrá presente en gran medida, la presunción de inocencia, ya que la Administración no ha determinado de manera definitiva que PlusPetrol S.A. es responsable por el pasivo ambiental.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo señalado, si partimos de la premisa que la instalación inactiva es un pasivo ambiental generado por PlusPetrol S.A., entonces le corresponde a ellos, la responsabilidad de declararlo ante la autoridad competente en su plan de abandono, ello de acuerdo la normativa vigente y al art. 13.4 del Contrato Temporal de Servicios por la Explotación de Hidrocarburos del Lote 1 AB (ahora, Lote 192) entre PeruPetro S.A. y PlusPetrol Norte S.A., el cual señala que “el contratista deberá cumplir con el abandono de pozos, áreas y demás instalaciones utilizados en las operaciones a menos que PeruPetro decida lo contrario”. En esa misma línea, en los hechos del caso no se evidencia que PeruPetro haya tomado la decisión de que el contratista no realice su plan de abandono.

Sin embargo, acorde con los documentos presentados por Frontera como medios probatorios, PlusPetrol S.A. presentó su plan de abandono, pero no declaró el pasivo ambiental materia del presente caso, esto es la Línea 12'. Por lo que, para efectos del presente informe, consideramos que ahí comienza el problema que desencadena en la fuga de hidrocarburos en el año 2016, debido a que, al no declararlo, ni a la autoridad competente, ni al nuevo contratista de Lote 192, ellos no podrían haber tomado conocimiento de la existencia de la misma y al desconocer un pasivo ambiental con un potencial impacto dañino al ambiente, entonces es posible que continuarán con sus operaciones regulares.

En este orden de ideas corresponde al MINEM evaluar el plan de abandono de PlusPetrol S.A., junto a la opinión de la OEFA como encargada de fiscalizar y sancionar en temas relativos a los pasivos ambientales. Es entonces, el Ministerio, mediante el análisis del plan de abandono, quien se encargará de determinar si PlusPetrol S.A. es responsable por el pasivo ambiental de la instalación inactiva que generó la fuga de hidrocarburos y podrá concluir si PlusPetrol S.A. pudo haber tenido responsabilidad, a pesar que no contaba con la posesión del Lote 192, durante el día de los hechos, o en su defecto, no fue responsable, ya que la instalación inactiva no fue mal abandonada por ellos.

Finalmente, si el MINEM determina que PlusPetrol S.A. fue el responsable por la instalación inactiva Línea 12", entonces se le puede atribuir la responsabilidad por la fuga de hidrocarburos, toda vez que en la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, señala que serán responsables "las empresas que hubieran generado pasivos ambientales que no estén operando y cuyos titulares hayan sido identificados como generadores de los pasivos ambientales son responsables de estos" (inciso b. numeral 4°). Con ello, se determinaría de manera más clara que Frontera no tendría responsabilidad en la fuga.

V.2.4. La obligación de remediación de la fuga de hidrocarburos en el Lote 192

Por todo lo expuesto, hasta este punto se ha establecido que la responsabilidad en el presente caso no sería de Frontera, sino de PlusPetrol S.A., sin embargo, la autoridad no ha determinado bajo resolución firme, la responsabilidad de este último, es por ello que nos encontramos ante la siguiente interrogante *¿Quién tendría la obligación de la remediación de la fuga de hidrocarburos?*

En primer lugar, la autoridad competente no ha determinado que la Línea 12” se considere un pasivo ambiental, en el sentido que vendría a ser una instalación mal abandonada por PlusPetrol S.A, por consiguiente, este último contratista no puede ser señalado de manera firme como sujeto generador del hecho infractor, y al no ser considerado de tal manera, entonces no se le puede atribuir la obligación de remediación de las instalaciones afectadas en el Lote 192.

En segundo lugar, se ha sostenido a lo largo del presente análisis qué Frontera no tiene responsabilidad sobre la fuga de hidrocarburos en el Lote 192, debido a ser la instalación inactiva se considera pasivo ambiental, por lo que presuntamente el responsable sería PlusPetrol S.A, sin embargo, no hay resolución firme que corrobore tal afirmación, por lo que la conclusión arribada ha sido en base al análisis jurídico del caso, para efectos de la presente investigación.

En tal sentido, Frontera si bien no es responsable por la fuga, de igual manera cabe, realizarse la interrogante respecto *¿Se le puede imponer el deber de remediación a Frontera?*

Por un lado, en base a su Contrato suscrito con PeruPetro S.A. se señala, en el art. 13.5, de manera que únicamente será responsable de las consecuencias que ocurran por sus operaciones regulares y no de aquellas que se dan por operaciones anteriores. Asimismo, en el art. 13.7 del Contrato se estipula que “la remediación de los pasivos ambientales que identifique la autoridad competente, generador por las operaciones del Contrato de licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 1-AB, serán de responsabilidad de quien determine la autoridad competente”. Entonces, desde una perspectiva contractual, Frontera no tendría responsabilidad alguna en la fuga, entendiéndose que se generó por un pasivo ambiental del antiguo contratista.

Por otro lado, desde el punto de vista normativo, en el art. IX del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente se contempla el principio de responsabilidad ambiental, el cual indica que el causante del derrame o desastre ambiental se encuentra obligado a tomar medidas para su reparación, restauración o rehabilitación del lugar afectado. Por consiguiente, el principio de responsabilidad ambiental solo se le podrá aplicar al operador que causó el daño al medio ambiente, hecho que no se cumple en el presente caso, siendo que no se le puede atribuir el deber de remediación a Frontera por la fuga ocasionada, sin embargo, ello tampoco se puede interpretar en qué si Frontera intenta realizar algún acto de reparación de daño, entonces el Estado no se lo permitirá, pues

todos, sea persona natural o jurídica, tienen el deber constitucional del cuidado del medio ambiente.

En tercer y último lugar, al no haber identificado un responsable, entonces podríamos considerar al Estado como operador para realizar los actos de remediación en el Lote 192, ello al amparo de la Ley de Pasivos Ambientales, el cual señala que “en todos aquellos casos en donde no sea posible identificar a los responsables de los pasivos ambientales, el Estado asumirá progresivamente su remediación”. (literal c. art. 4)

Ahora bien, este último punto no es el ideal aplicarlo siempre, puesto que el Estado no se le puede atribuir siempre el deber de reparación por acciones de terceros, por lo que es importante contar con una base normativa clara, para que la Administración pueda identificar a los responsables de pasivos ambientales de manera rápida y eficiente.

V.2.5. Postura del problema jurídico principal N°02: ¿En razón al principio de causalidad, se le puede atribuir responsabilidad a Frontera Energy del Perú S.A. en la fuga de hidrocarburos en la batería de Capahuari Sur del Lote 192 ocurrido el 26 de septiembre de 2016?

Por el principio de causalidad contemplado en la LPAG, se ha tratado de determinar, en el presente capítulo, si Frontera como sujeto pasivo del procedimiento administrativo sancionador tiene responsabilidad o no sobre la fuga de hidrocarburos.

A efectos de responder la interrogante sobre la determinación de responsabilidad se ha explicado también otro principio que se encuentra estrechamente ligado con el de causalidad, el cual es el de culpabilidad, ya que al amparo de este, se determinará qué tipos de responsabilidades existen y si bien la regla general es que predomine el tipo subjetiva, ello no ocurre en el presente caso, pues al ser un procedimiento de tema ambiental, se aplicará la responsabilidad objetiva, la cual solo bastará la concurrencia del hecho infractor, para determinar la sanción aplicable.

Asimismo, otro punto importante a destacar respecto al tema de responsabilidad, es la garantía contractual de la liberación de responsabilidad de Frontera al tomar la concesión del Lote 192, pues PeruPetro S.A. dispuso en el Contrato de Concesión Temporal que Frontera no tendrá obligación alguna sobre las operaciones pasadas, es decir con ello se ha establecido una garantía al nuevo contratista que lo protege de todas aquellas acciones que pudieron haber realizado los anteriores contratistas. Por lo que, teniendo en cuenta lo señalado en el capítulo anterior, la instalación inactiva que OSINERGMIN le imputa no haber retirado, se debe considerar pasivo ambiental

generado por PlusPetrol Norte S.A., entonces ante ello, se analizó lo que contempla la norma sectorial sobre la responsabilidad respecto a los pasivos ambientales y se concluyó que Frontera no encaja en ninguno de los cuatro supuestos señalados en la norma.

Por todo ello, atendiendo al principio de causalidad, Frontera no tenía la responsabilidad en la fuga de hidrocarburos en la batería de Capahuari Sur del Lote 192, debido a que la norma general, en este caso, la LPAG indica que la responsabilidad debe recaer necesariamente en quien realiza la conducta o la omite, sin embargo, este precepto debe interpretarse con la norma sectorial y los hechos fácticos, por lo que Frontera no tenía responsabilidad en la fuga, en el sentido de que, ellos no realizaron la fuga, pues el pasivo ambiental no fue generado por ellos directamente, sino por el anterior contratista y además, ni tampoco omitieron la conducta sancionable, debido a que el pasivo no fue declarado por el anterior contratista en su plan de cierre, por lo que ellos alegan que no podían tener conocimiento de la instalación inactiva, hecho que no refuta la Administración.

Asimismo, como se ha mencionado, existía una garantía contractual a favor de Frontera, el cual no tenía la obligación de cualquier operación realizada con anterioridad al inicio de sus operaciones. Entonces, atendiendo al conjunto de hechos y normas (general y sectorial), Frontera no incurrió en responsabilidad sobre la fuga de hidrocarburos, a pesar que sucedió en el tiempo que ellos tenían posesión del Lote 192.

Es por ello, que lo que se ha pretendido demostrar e indagar también en el presente capítulo es quien entonces tendría la responsabilidad sobre la fuga y a su vez la obligación de remediar el daño ambiental causado. En principio se ha señalado que la responsabilidad presuntamente sería el anterior contratista, PlusPetrol S.A, sin embargo, en este punto es importante destacar que la Administración no ha determinado dicha responsabilidad, por lo que, atendiendo al principio de presunción de inocencia, no se puede concluir de manera definitiva que PlusPetrol S.A. es el responsable.

Finalmente, en cuanto a la remediación del daño ambiental, como no se ha determinado quién es el responsable del pasivo ambiental, entonces no se puede interpretar de manera literal, el principio de responsabilidad ambiental, el cual señala que será el causante de la degradación del ambiente será el obligado. En ese sentido, al no tener a ciencia cierta quién es el responsable del pasivo ambiental que generó la fuga, entonces el Estado debe adoptar el rol del causante y así adoptar todas las medidas necesarias para la remediación del daño.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

VI.1. Conclusiones

1. Línea de 12 de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 en la Batería Capahuari Sur del Lote 192 se debe considerar pasivo ambiental, debido a que fue una instalación mal abandonada por el anterior contratista del Lote 192.
2. Partiendo de la premisa que la fuga de hidrocarburos del año 2016 se generó por un pasivo ambiental, entonces OSINERGMIN no cuenta con la facultad competencial para llevar el Procedimiento Administrativo General contra Frontera Energy S.A., toda vez que en el año 2011 se concluyó la transferencia de facultades entre OSINERGMIN al OEFA.
3. El Procedimiento Administrativo Sancionador seguido contra Frontera Energy S.A. vulnera los principios de legalidad y debido procedimiento, puesto que el caso se llevó ante una entidad administrativa que no cuenta con competencias para ello.
4. En todos los actos administrativos emitidos en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionador seguido contra Frontera Energy S.A. no se cumple el requisito de competencia, por lo que el procedimiento el caso cae en nulidad.
5. En el Contrato Temporal de Servicios de Explotación de Hidrocarburos del Lote 192 se contempla una garantía contractual, a favor de Frontera Energy S.A., el cual es que solo será responsable por las operaciones que este genere en el tiempo que tenga la posesión, más no tendrá obligación alguna por operaciones anteriores.
6. Bajo el principio de causalidad y culpabilidad, Frontera Energy S.A. no cuenta con responsabilidad sobre la fuga de hidrocarburos, toda vez que, partiendo que se generó por un pasivo ambiental que no fue declarado, ni listado en el inventario de bienes entregados a Frontera, entonces no hay un incumplimiento de la norma, ni una omisión de la misma.
7. La Administración debe determinar si PlusPetrol S.A. es responsable por el pasivo ambiental, de ser así, entonces se podría concluir que tuvo

responsabilidad en la fuga de hidrocarburos ocurrido el pasado 24 de septiembre de 2016.

8. A falta de la determinación de responsabilidad de algún operador en la fuga de hidrocarburos en el Lote 192. entonces al amparo de la norma, entonces le corresponde al Estado, la remediación.

VI.2. Recomendaciones

A través de todo el presente Informe se han identificado problemas jurídicos en el caso de OSINERGMIN vs. Frontera Energy del Perú S.A., por un lado, desde el punto de vista procedimental, OSINERGMIN instauró y siguió un procedimiento administrativo sancionador, a pesar que no tenía competencia para ello. Sin embargo, consideramos que ello se debe a que las normas sectoriales no se encuentran bien definidas, debido a que existe una falta de comprensión en la diferencia entre instalaciones inactivas y pasivos ambientales, ya que otro panorama sería si el segundo párrafo del art. 217° del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, se encontrará redactado de la siguiente manera:

<p style="text-align: center;"><u>Texto actual</u></p> <p style="text-align: center;">Artículo 217.° Mantenimiento de las Instalaciones de Producción</p>	<p style="text-align: center;"><u>Propuesta de modificación</u></p> <p style="text-align: center;">Artículo 217.° Mantenimiento de las Instalaciones de Producción</p>
<p>(...)</p> <p>Las Instalaciones de Producción inactivas serán retiradas, restaurándose el área que estuvo ocupada.”</p>	<p>(...)</p> <p>Las Instalaciones de Producción inactivas <u>que haya generado el contratista</u> deberán ser retiradas, restaurándose el área que estuvo ocupada.</p> <p><u>Las instalaciones de Producción inactivas que el contratista identifique y acredite debidamente que no fueron generados por él. serán consideradas pasivos ambientales.</u></p>

La propuesta de modificación legislativa busca eliminar la discusión sobre la competencia en los casos que se identifiquen instalaciones de producción inactivas, ya que si solo se consideran de tal manera en sentido estricto y fueron generados por el contratista que tiene la posesión actual del Lote, la facultad sancionadora la tendrá OSINERGMIN por materia de salud y seguridad del sector Hidrocarburos. Sin embargo, si existen tales instalaciones inactivas y a su vez, se considerarán pasivos ambientales, entonces la facultad la tendrá OEFA.

Asimismo, en relación a lo mencionado en el párrafo precedente, los autores León A. y Zúñiga M señalan la consecuencia de esta problemática, la cual nos encontramos totalmente de acuerdo, puesto que expresan, en relación al OEFA y OSINERGMIN que “las divergencias entre una entidad y otra configuran un escenario de incertidumbre con respecto a los datos fiscalizados, sobre todo cuando estos favorecen a las empresas petroleras en la determinación de responsabilidades.” (2022:50). En ese sentido, es necesario que exista una distinción de funciones debidamente clara y/o una comunicación constante entre ambas entidades, para así contribuir con la reducción de desastres naturales ocurridos en el sector hidrocarburos, sin embargo, para ello, es necesario emitir normas y políticas bien definidas para favorecer esta contribución.

Luego otro problema jurídico que se identificó fue desde la perspectiva material, en cuanto a la responsabilidad de Frontera en la fuga de hidrocarburos del Lote 192 y se concluyó que no se le puede imputar un hecho infractor que no fue generado por ellos, ya que los pasivos ambientales deben ser debidamente identificados y asumidos por el contratista que lo haya generado. En ese sentido, es necesario que el Estado defina y supervise de manera más eficiente los planes de abandono de los contratistas que realizan actividades de extracción y explotación de recursos naturales no renovables, en nuestro país.

Finalmente, si contamos con una base normativa y una práctica eficiente en la realidad para que los planes de abandono se ejecuten correctamente, entonces el Estado tendrá pleno conocimiento de los responsables de los desastres generados por pasivos ambientales y así exigirle que ellos se encarguen de la remediación del medio ambiente. Así pues, se aligeran los costos del Estado, debido a que si no se determina quién es el responsable, entonces la administración asume todas las acciones de remediación ambiental.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Abásolo, R. C. (2010). *Formas contractuales en la industria de hidrocarburos peruana*. *Derecho & Sociedad*, (35), pp. 84-90

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13263>

Baca Oneto, V. S. (2019). El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 21, 313. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5708>

Danós Ordóñez, J. (2013). Los convenios de estabilidad jurídica o también denominados contratos leyes en el Perú. *IUS ET VERITAS*, 23(46), pp. 258-269. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11971>

Defensoría del Pueblo (2015) *¡Un llamado a la remediación! Avances Pendientes en la Gestión Estatal frente a los Pasivos Ambientales Mineros e Hidrocarbúferos* (Informe N°71) <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-Defensorial-171.pdf>

De la Rosa, V. R. N. (2010). *Sobre el traspaso de competencias del OSINERGMIN al OEFA: ¿ Miopía política, captura del Estado o juego electoral?* . *Politai*, 51-62. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13914/14537>

Decreto Supremo N°004-2019-JUS (2019). Normas legales, Perú: Diario Oficial El Peruano.

El Peruano (2019, 29 de enero) *Impacto del Sector Hidrocarburos* <https://elperuano.pe/noticia/75195-impacto-del-sector-hidrocarburos>

Garamendi, G. (2021) *Derecho de los Hidrocarburos*. Fondo Editorial de la PUCP.

Hernández Mendible, V. (2020). Los criterios procesales que condicionan la potestad administrativa sancionatoria. *Derecho & Sociedad*, 2(54), 227-249. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22445>

León A. & Zúñiga M (2022) La sombra de los Hidrocarburos en el Perú: *Actualización de la Información sobre Sitios con Daño Hidrocarbúferos en el Perú: 1997-2021*. https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La-sombra-de-los-hidrocarburos-en-el-Peru%CC%81.pdf

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (2001). Normas Legales, Perú: Diario Oficial El Peruano.

Ministerio del Ambiente (2016) La Fiscalización Ambiental en el Perú (2011-2015): Fortaleciendo los cimientos del derecho a un ambiente sano https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/fiscalizacion_ambiental_en_el_peru.pdf

Morón Urbina, J. C. (2004). Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general: ley N° 27444. Perú: Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, Juan Carlos (2019), Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, Décimo cuarta edición, pp. 411-420, 444-445, 452-459.

Rojas Rodríguez, H. F. (2014). *Los principios constitucionales limitadores del Ius Puniendi ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?* <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5358>

Obiol Anaya, E. F. (2018). La responsabilidad subjetiva u objetiva en el procedimiento administrativo sancionador en la legislación peruana. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 48(129), pp. 491-506. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862018000200491

Orbegoso Silva, M. (2020). El Principio de Legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *IUS ET VERITAS*, (60), pp. 198-209. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.010>

Ordóñez, J. E. D. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, (17), pp. 26-50.

Tribunal Constitucional. Sentencia 01873-2009, 03 de septiembre de 2010 <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>

**RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL**

Lima, 29 de abril del 2022

VISTOS:

El expediente N° 201600140515, que contiene el escrito de fecha 24 de octubre de 2017, a través de la cual la empresa **FRONTERA ENERGY DEL PERÚ S.A.**¹ (en adelante, la recurrente), interpone recurso de reconsideración contra la Resolución de División de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL, de fecha 02 de octubre de 2017.

CONSIDERANDO:

- Conforme consta en el Informe Técnico de Inicio de Fiscalización N° 0147-2016-INAB-1, de fecha 15 de diciembre de 2016, se identificaron indicios razonables de que la recurrente habría incurrido en los incumplimientos a la normativa de hidrocarburos vigente detectados en la visita de supervisión realizada, de acuerdo a lo detallado en el siguiente cuadro:

N°	Incumplimiento ²	Base Legal	Obligación Normativa
1	No cumplir con retirar la línea de 12" de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 que va a los tanques de crudo de Batería Capahuari Sur, Lote 192; la cual se encuentra inactiva. En la visita de supervisión realizada el 30 de setiembre del 2016 se observó la existencia de la línea de 12", en la Batería Capahuari Sur del Lote 192, que se encuentra inactiva y que no ha sido retirada; por lo que se advierte un supuesto incumplimiento de lo establecido en la normativa vigente.	Artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004- EM.	Artículo 217. - (...) Las Instalaciones de Producción inactivas serán retiradas, restaurándose el área que estuvo ocupada".

- Mediante Oficio N° 2380-2016-OS/DSHL, notificado el 20 de diciembre 2016, se inició procedimiento administrativo sancionador, adjuntándose como sustento de las imputaciones, el Informe Técnico de Inicio de Fiscalización N° 0147-2016-INAB-1.
- Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL, de fecha 02 de octubre de 2017, y notificado el 03 de octubre de 2017, se sancionó a la recurrente por la comisión del siguiente incumplimiento:

N°	Incumplimiento	Base Legal	MULTA UIT
1	No cumplir con retirar la línea de 12" de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 que va a los tanques de crudo de Batería Capahuari Sur, Lote 192; la cual se encuentra inactiva. En la visita de supervisión realizada el 30 de setiembre del 2016 se observó la existencia	Artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004- EM. Artículo 217.- (...) Las Instalaciones de Producción inactivas serán retiradas, restaurándose el área que estuvo ocupada".	1.86

¹ Antes, **PACIFIC STRATUS ENERGY DEL PERU S.A.**

² Se adjuntó como Anexo al presente Informe, las fotografías correspondientes a los incumplimientos detectados en la visita de supervisión realizada con fechas 16 y 17 de setiembre de 2016.

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

N°	Incumplimiento	Base Legal	MULTA UIT
	de la línea de 12", en la Batería Capahuari Sur del Lote 192, que se encuentra inactiva y que no ha sido retirada; por lo que se advierte un supuesto incumplimiento de lo establecido en la normativa vigente.		

4. A través de escrito de fecha 24 de octubre de 2017, la recurrente interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL.
5. A través de escrito de fecha 22 de marzo de 2019, la recurrente amplió los argumentos de su recurso de reconsideración.

SUSTENTO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

La recurrente interpone recurso de reconsideración³ sobre la base de los siguientes argumentos:

6. **Sobre las obligaciones asumidas por PSE en el "Contrato de Servicios Temporal para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192" (en adelante, el "Contrato Temporal") que no comprenden el retiro de instalaciones inactivas como la Línea 12**

Como premisa inicial debe tenerse en cuenta que cuando PSE tomó posesión del Lote 192, es decir el 30 de agosto de 2015, la Línea 12 ya se encontraba inactiva, tal como lo ha reconocido Osinergmin a lo largo del presente procedimiento sancionador.

Así, tomando en cuenta que en virtud de las cláusulas 1.36⁴ y 2.1⁵ del Contrato Temporal, PSE tiene por obligación de ejecutar actividades de exploración y explotación con la finalidad de producir y descubrir hidrocarburos en el Lote 192, no forman parte de sus operaciones las instalaciones inactivas como la Línea 12.

Al contrario, mediante múltiples comunicaciones, tales como la Carta N° 200004997 enviada a PERUPETRO el 12 de enero de 2017 (adjunta como Anexo 2 al presente escrito), PSE ha dejado constancia de la existencia de equipos e instalaciones inactivas en el Lote 192 que no ha recibido, que no forman parte de sus operaciones, y respecto de las cuales no tienen obligación alguna para llevar a cabo su retiro del Lote 192 como erróneamente señala Osinergmin, y menos aún asumir algún tipo de responsabilidad por los daños que puedan generar.

Sustentamos nuestra afirmación anterior en lo establecido en la cláusula 13.4 del Contrato Temporal que en tenor literal señala que:

"13.4 Cuando el Contratista **deje de operar** algún pozo, equipo e instalación, o termine alguna actividad de exploración y/o explotación, deberá comunicarlo

³ El escrito de recurso de reconsideración fue presentado el 24 de octubre de 2017.

⁴ "1.36 operaciones: Toda actividad de Explotación y Exploración, así como aquellas relacionadas con el Sistema de Transporte y Almacenamiento y todas las demás actividades materia del contrato o relacionadas con la ejecución del mismo."

⁵ "2.1 PERUPETRO autoriza al Contratista para la realización de las Operaciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Legislación pertinente y las estipulaciones del contrato, con el **objeto común de producir y descubrir Hidrocarburos en el Área del Contrato**"(El énfasis es nuestro).

inmediatamente a PERUPETRO y **será responsable de elaborar y ejecutar el plan de abandono o instrumento correspondiente** (El énfasis es nuestro).

Como se puede apreciar, en virtud del Contrato Temporal, PSE está únicamente obligado a presentar y ejecutar planes de abandono (que incluyen actividades de retiro) de los pozos, equipos, Instalaciones y/o actividades que dejarán de formar parte de sus operaciones. Es decir, PSE sólo tiene obligación de retirar las instalaciones inactivas del Lote 192 que haya utilizado en sus operaciones.

A pesar que del Contrato Temporal no es posible inferir otra interpretación, inexplicablemente Osinergmin imputa a PSE la obligación de retirar la Línea 12 que, como antes se explicó, se encontraba Inactiva desde antes que PSE entrará a operar el Lote 192.

De igual manera, se advierte en la Resolución Impugnada la Inobservancia de Osinergmin a lo previsto en la cláusula 13.5 del Contrato Temporal que dispone que:

"13.5 El contratista solamente es responsable de la remediación, descontaminación, restauración, reparación, rehabilitación y reforestación según corresponda, de las áreas que resulten afectadas o contaminadas como consecuencia de sus operaciones, asumiendo los costos que éstos conlleven, **no asumiendo ninguna obligación por operaciones anteriores.** (El énfasis es nuestro).

Aplicando el texto antes citado al caso en discusión, tenemos que a consecuencia del inadecuado abandono de la Línea 12 por parte de los antiguos operadores⁶ del Lote 192 se ha producido un derrame que ha generado daños al ambiente así como la necesidad de descontaminar las áreas afectadas. No obstante, dichos hechos no pueden ser imputados a PSE, en la medida que el Contrato Temporal prevé expresamente que éste último no asume ninguna obligación (incluyendo la del retiro de la Línea 12) por operaciones anteriores del Lote 192.

En consecuencia, resulta cuestionable que Osinergmin impute a PSE en la Resolución Impugnada el incumplimiento de una obligación (retiro de la Línea 12) respecto de la cual no tiene responsabilidad alguna, ya que como antes se indicó, por el Contrato Temporal, la obligación de PSE comprende únicamente el retiro de las instalaciones que haya utilizado en su operación.

Así, siendo que la Línea 12 se encontraba inactiva desde antes que PSE iniciara operaciones en el Lote 192, no le corresponde llevar a cabo retiro alguno. Asimismo, resulta cuestionable que, mediante la Resolución Impugnada, Osinergmin esté imputando a PSE responsabilidad sobre el retiro de la Línea 12, cuando inicialmente imputó dicha responsabilidad al antiguo operador del Lote 192.

Debemos resaltar que las obligaciones asumidas en virtud del Contrato Temporal, vinculan no solo a nuestra empresa sino a nuestra contraparte y por ende al Estado (Osinergmin incluido) siendo que expresamente se nos ha relevado de toda responsabilidad derivada de actos derivados de operaciones anteriores a nuestro ingreso al Lote 192.

⁶ El Lote 192 venía siendo explotado por otro operador en virtud del Contrato de Licencia para la Explotación del Lote 1-AB (en adelante, el "Contrato del Lote 1-AB"), cuya vigencia terminó el 29 de agosto de 2015.

7. Sobre el conocimiento de Osinergmin de que la Línea 12, antes de su entrega a PSE, no fue correctamente abandonada por el antiguo operador

Como prueba de nuestra afirmación anterior tenemos que:

- (i) Con anterioridad a que PSE suscribiera el Contrato Temporal, Osinergmin ya tenía conocimiento respecto de las instalaciones inactivas existentes en el antiguo Lote 1AB (hoy Lote 192).

Así tenemos que, mediante Informe Técnico N° 255033-OSGFHL-UPPD del 24 de marzo de 2015 (en adelante, el "Informe Técnico 255033") cuya copia se adjunta como Anexo 3, Osinergmin señaló en el numeral 3.2. que en el "Inventario y Características de los equipos, facilidades y materiales, del Proyecto de Retiro de las Instalaciones inactivas en superficie del Lote 1 AB" elaborado por el antiguo operador del Lote 192, se incluyó un listado que comprendía 834 ítems entre residuos sólidos e instalaciones inactivas.

- (ii) De igual manera, con fecha 19 de agosto de 2016, es decir unas semanas antes que se llevara a cabo la supervisión en virtud de la cual se ha iniciado el presente procedimiento sancionador contra PSE, Osinergmin, mediante Informe Técnico N° 275300-2016-OSE-DSHL (en adelante el "Informe Técnico 275300") cuya copia se adjunta como Anexo 4, señaló en el literal c. del numeral 3.1 que el antiguo operador del Lote 192:

"(...) debería haber **retirado 75 instalaciones inactivas del Lote 1AB** (hoy Lote 192). Así como **el retiro de 834 instalaciones y residuos metálicos inactivos** (distribuidos en superficie al interior del Lote 1AB, como residuos metálicos) que fueron reportados ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas.

Adicionalmente, Pluspetrol S.A, deberá **incluir en el Plan de Abandono del Lote 1AB, el abandono v retiro de las líneas de flujo, diésel ductos v oleoductos**, que están o estuvieron directamente relacionados con la operación de 17 pozos propuestos para abandono permanente(...) (El énfasis es nuestro).

Del texto anterior se infiere que sólo bastó un periodo de seis (6) semanas para que Osinergmin trasladará a PSE la responsabilidad del retiro de las instalaciones inactivas en el Lote 192 que inicialmente estaba imputando al antiguo operador. Nótese pues que el 19 de agosto de 2016 OSINERGMIN exigía al antiguo operador del Lote 192 que incluyera en su plan de abandono las Instalaciones inactivas, sin embargo, un mes después, el 30 de setiembre de 2016, OSINERGMIN cambió de parecer y determinó que el retiro de las instalaciones Inactivas (en particular la Línea 12) constituía obligación de PSE por ser actual operador del Lote 192.

Al respecto, resulta cuestionable el rápido e ilegal cambio de parecer de Osinergmin en relación al responsable de retirar las instalaciones inactivas (entre ellas la Línea 12) del Lote 192, ya que, como ha quedado demostrado en el acápite anterior, al no formar la Línea 12 parte de las operaciones de PSE, no corresponde a esta última realizar su retiro. Resultando lo lógico que Osinergmin y demás autoridades competentes asignen dicha responsabilidad a los antiguos operadores que hicieron uso de ella y que no cumplieron con realizar un adecuado abandono del mismo. Situación que era perfectamente conocida por Osinergmin.

8. Sobre la imposibilidad física de PSE de conocer que la Línea 12 no fue correctamente abandonada por el antiguo operador del Lote 192

Cuando PSE tomó posesión del Lote 192 lo hizo bajo el entendimiento que las instalaciones de producción operativas que le entregó PERUPETRO se encontraban cumpliendo el artículo 217 del Reglamento de Explotación, y que las instalaciones inactivas existentes en el Lote 192 habían sido correctamente abandonadas por el antiguo operador (principio de Buena Fe).

Más aún si se toma en cuenta que en relación a las instalaciones inactivas, PSE no recibió de PERUPETRO una lista relación de equipos e instalaciones inactivas, por lo que en todo momento PSE entendió que los mismos han sido abandonados adecuadamente⁷.

Es así que, cuando ocurrió el derrame de la Línea 12 (el 24 de setiembre de 2016), PSE recién identificó que existían instalaciones que no habían sido correctamente abandonadas, y que no pudo darse cuenta de ello hasta esa fecha debido a que la Línea 12 no formaba parte de sus operaciones, sino que consideraba a la misma como una instalación cerrada.

Sin embargo, OSINERGMIN si estaba al tanto que el antiguo operador del Lote 192 no había cumplido con abandonar adecuadamente las instalaciones inactivas ya que mediante el Informe 275300 del 19 de agosto de 2016, dicha entidad formuló observaciones al Plan de Abandono presentado por el antiguo operador. En otras palabras, a menos 11 días de que PSE tomara posesión del Lote 192, el antiguo operador no había obtenido aprobación de su Plan de Abandono, y en consecuencia, no había llevado a cabo dichas actividades.

Sin perjuicio de lo anterior, frente a la ocurrencia del derrame ocurrido el 24 de setiembre de 2016, PSE cumplió con ejecutar inmediatamente su Plan de Contingencia cuando tuvo acceso al área de la Línea 12, lo que sucedió recién el 15 de octubre de 2016 después que la Comunidad Nativa Los Jardines permitieran el ingreso al personal de PSE.

9. PSE cuenta con profesionales que cumplen con ejecutar el trabajo que les ha sido asignado razón por la cual el cálculo de la multa de OSINERGMIN es errado

Al respecto, en los descargos presentados a Osinergmin el 15 de mayo de 2017, PSE precisó que en la fecha en la que ocurrió el derrame en la Línea 12 sí contaba con Supervisor de Producción, Supervisor de Seguridad y el Supervisor de Mantenimiento y Construcción. Asimismo, PSE ha celebrado un contrato de prestación de servicios con Corporación Petrolera S.A.C. - CORPESA para que éste último provea a nuestra representada con personal operario (soldador y técnico) que también se encontraban trabajando el día que ocurrió el derrame.

Como prueba de nuestra afirmación adjuntamos en calidad de Anexo 5 del presente escrito la copia de los contratos de trabajo celebrados por PSE con:

⁷ Al respecto ver Carta N° S22016001505 del 29 de noviembre de 2016, enviada por PACIFIC en respuesta al Oficio N° 3705-2016-OS-DSHL del OSINERGMIN.

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

Nombre del Trabajador	Cargo que desempeñaba cuando ocurrió el derrame en la Línea de Flujo Shiviayacu
Hugo Walter Mora Aranda	Supervisor de Construcción
Julio Orihuela Huzco	Supervisor de Construcción
José Yumbato Macedo	Supervisor de Producción
Edson Conchucos Almandos	Supervisor de Producción
Nestor Paul Granthon Pachas	Supervisor de Seguridad Industrial
Rubén Aliaga Najjar	Superintendente de Integridad y Mantenimiento

De igual manera, en calidad de Anexo 6 se adjunta el contrato de servicios suscrito con CORPESA.

Por lo tanto, es falso que PSE haya obtenido beneficios ilícitos derivados de la supuesta infracción que no cometió, ya que cuando ocurrió el derrame en la Línea 12 contaba con profesionales capacitados que no pudieron actuar inmediatamente debido al conflicto social con la Comunidad Nativa Jardines. Sin embargo, tan pronto la comunidad autorizó el ingreso de PSE (el 15 de octubre de 2016), los trabajadores de PSE implementaron el plan de contingencias y limpiaron el área contaminada.

En consecuencia, queda demostrado que la Resolución Impugnada no sólo imputa a PSE una infracción que estaba imposibilitada de cometer ya que deriva de un incumplimiento de una obligación que no le corresponde y que ya fue imputada por Osinergmin a un tercero, sino también que para el cálculo de la multa se ha considerado como costos evitados la contratación de trabajadores con los que efectivamente contaban, los mismos que cumplieron con ejercer sus labores de conformidad con la normativa vigente y el mandato dado por el propio Osinergmin a PSE mediante la Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 9785-20151-OSGFHL/UPPD notificada el 11 de setiembre de 2015.

10. Sobre la inobservancia de Osinergmin al principio de legalidad al atribuir responsabilidad a PSE sobre un pasivo ambiental respecto del cual no es responsable

En el caso específico del Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del Título IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 2744 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, "TUO LPAG"), consideramos que la decisión de Osinergmin de sancionar a PSE por un Incumplimiento que no le es Imputable vulnera las siguientes previsiones legales:

- (i) Osinergmin al desconocer que las obligaciones de PSE se circunscriben al Contrato Temporal suscrito con PERUPETRO, e imputarle responsabilidad por no retirar la Línea 12 cuando dicha obligación no deriva del referido contrato conforme se ha explicado en el numeral 2,1. del presente escrito, materializa una vulneración al artículo 12 de la Ley N° 26221 - Ley Orgánica de Hidrocarburos, que señala que:

"Los contratos, una vez aprobados v suscritos, sólo podrán ser modificados por acuerdo escrito entre las partes. (...)

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

Los Contratos de Licencia, así como los Contratos de Servicios, ser rigen por el derecho privado, siéndoles de aplicación los alcances del artículo 1357° del Código Civil.” (El énfasis es nuestro)

Reiteramos, si bien es cierto que PSE tiene obligación de cumplir lo previsto en el artículo 217 del Reglamento de Explotación, su cumplimiento está circunscrito a las obligaciones que PSE ha asumido frente a PERUPETRO S.A., siendo que en el caso bajo análisis, en virtud de la cláusula 13.4 del Contrato Temporal, PSE únicamente tiene la obligación de llevar a cabo actividades de abandono (que incluye el retiro de instalaciones inactivas) respecto de aquellas instalaciones que haya utilizado en sus operaciones.

Así, en la medida que la Línea 12 ya se encontraba inactiva cuando PSE tomó posesión del Lote 192, y por tanto no forma parte de las instalaciones que utiliza en sus operaciones, no corresponde a PSE llevar a cabo el retiro que ilegalmente le está imputando Osinergmin.

- (ii) Asimismo, el intento ilegal de Osinergmin de imputar a PSE responsabilidad para retirar la Línea 12 a pesar que cuando tomó posesión del Lote 192 dicha línea ya se encontraba inactiva, y no forma parte de sus operaciones, materializa el incumplimiento de Osinergmin a lo regulado en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 29134 - Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

Como se puede apreciar de los artículos antes citados, un pozo mal abandonado como lo es la Línea 12 califica para efectos de la normativa vigente de hidrocarburos como un pasivo ambiental, que Osinergmin tiene por obligación de identificar, así como emitir un informe previo para identificar al responsable, tomando en cuenta que la Ley responsabiliza por los pasivos ambientales a aquellos que los hayan generado durante sus operaciones.

Aplicando lo antes expuesto al caso concreto, tenemos que la Línea 12 es un pasivo ambiental (por tratarse de una instalación mal abandonada por el antiguo operador) respecto del cual PSE no tiene ninguna responsabilidad ya que dicho pasivo existía previamente a que éste último tomara posesión del Lote 192.

Asimismo, PSE y PERUPETRO fijaron en el Contrato Temporal las responsabilidades en relación a los pasivos ambientales de conformidad con lo previsto en el literal d) del artículo 4) de la Ley de Pasivos Ambientales. Siendo la cláusula 13.5 contundente al señalar que:

"13.5 El contratista solamente es responsable de la remediación, descontaminación, restauración, reparación, rehabilitación y reforestación según corresponda, **de las áreas que resulten afectadas o contaminadas como consecuencia de sus operaciones**, asumiendo los costos que éstos conlleven, **no asumiendo ninguna obligación por operaciones anteriores**." (El énfasis es nuestro).

Como se puede apreciar, no sólo el Contrato Temporal sino también la Ley de Pasivos Ambientales establecen que PSE no es responsable por el retiro de la Línea 12, ya que al tratarse de un pasivo ambiental no generado por PSE su remediación corresponde ser imputada al operador del Lote 192 que lo generó.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, resulta preocupante que Osinergmin haya omitido el análisis antes expuesto en la Resolución Impugnada, más aún cuando éste conocía con anterioridad a que PSE tomara posesión del Lote 192, que en el antiguo Lote 1AB existían instalaciones inactivas respecto de las cuales el antiguo operador no había ejecutado actividades del plan de abandono.

En consecuencia, la flagrante vulneración de Osinergmin de las normas legales antes citadas convierte a la Resolución Impugnada en un acto administrativo que contraviene abiertamente el Principio de Legalidad, por lo que corresponde al Osinergmin declarar su nulidad.

11. Sobre la falta de aplicación del Principio de Verdad Material y el Principio de Causalidad en la Resolución Impugnada; no es permitido sancionar a PSE por los incumplimientos que no cometió

En el caso bajo análisis Osinergmin está imputando a PSE incumplimientos a Reglamento de Explotación que no le corresponden, ya que como ha quedado acreditado en los argumentos de hecho, en virtud del Contrato Temporal, PSE tiene obligación de retirar las instalaciones inactivas que haya utilizado en sus operaciones, no siendo responsable por el retiro de las instalaciones inactivas mal abandonadas (calificadas por ley como pasivos ambientales), que son justamente los incumplimientos que Osinergmin le imputa ilegalmente a PSE en la Resolución Impugnada.

Asimismo, y de forma cuestionable, Osinergmin ha omitido en el análisis para imputar responsabilidad a PSE en la Resolución Impugnada que mediante Informe Técnico 255033 expedido el 24 de marzo 2015, detectó que, al 15 de diciembre de 2014, el antiguo operador de la Línea 12, declaró que en el área del Lote 1 AB existían 834 ítems entre residuos sólidos e instalaciones inactivas.

No sólo eso, sino que, al 19 agosto de 2016, pocos días antes que PSE tomara posesión del Lote 192, mediante Informe Técnico 275300, Osinergmin señaló en sus observaciones al plan de abandono del antiguo operador que éste último debía haber retirado 75 instalaciones inactivas del Lote 1AB adicionales al retiro de las 834 instalaciones y residuos sólidos metálicos señalados en el Informe Técnico 255033.

Osinergmin no puede, legalmente, trasladar a un tercero (PSE) una responsabilidad ya imputada, ya que ello contraviene abiertamente el Principio de Causalidad establecido como uno de los sustentos de la Potestad Sancionadora de la administración, según el cual la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa de la infracción sancionable, es decir en este caso concreto y como lo ha reconocido el propio Osinergmin en Pluspetrol.

Lo antes expuesto deja en evidencia que la Resolución Impugnada no cumple el Principio de Verdad Material ni el Principio de Causalidad, ya que se está imputando a PSE incumplimientos que no le corresponde, vulneración por parte de Osinergmin que se agrava aún más por el hecho de que dicha entidad ha conocido durante todo el trámite del procedimiento administrativo sancionador contra PSE, que el incumplimiento del retiro de la Línea 12 que ilegalmente está imputando a PSE ya venía siendo cometido por el antiguo operador del Lote 192, quien tampoco cumplió con retirar dicha instalación inactiva.

12. Sobre la incorrecta interpretación de OSINERGMIN del artículo 217 del Reglamento de Explotación que tiene como consecuencia que la Resolución Impugnada incumpla los requisitos que exige el Antiguo Reglamento para su emisión

Al respecto, es falso que el artículo 217 del Reglamento de Explotación establezca que la obligación de PSE de retirar la Línea 12 no pueda estar condicionada a la fecha en la que inició operaciones o cómo es que dicho ducto fue explotado por el antiguo operador del Lote 192.

Como se puede apreciar, lo único que establece el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de Explotación es la obligación del operador de lote, en este caso PSE, retirar las instalaciones de producción inactivas y restaurar el área que estuvo ocupada. Al respecto, es evidente que la obligación prevista en el Reglamento de Explotación corresponde ser interpretada sistemáticamente con el Contrato Temporal, la Ley Orgánica de Hidrocarburos y la Ley de Pasivos Ambientales.

Evidentemente si un privado recibe de una empresa estatal un bien lo hace de Buena Fe y esperando que los bienes que recibe se encuentran libres de problemas o fallas, y más aún cuando existe una entidad administrativa que regula dicha actividad, y que tiene la obligación de detectar y sancionar los hechos en su debida oportunidad.

La errada interpretación de Osinergmin expuesta a lo largo del presente acápite ha evitado que dicha entidad motive la Resolución Impugnada de acuerdo a lo establecido por el ordenamiento jurídico e incumpla el requisito previsto en numeral 24.6 del Reglamento Antiguo⁸.

Según Osinergmin, para determinar la responsabilidad no es necesario analizar lo sucedido previamente a que PSE tomará posesión del Lote 192, sin embargo, dicha interpretación desconoce que por los Principios de Verdad Material y de Causalidad, Osinergmin solo se podrá sancionara PSE en tanto se acredite que PSE tenía obligación de retirar la Línea 12, lo que no es posible porque los hechos demuestran que PSE no utiliza la Línea 12 en sus operaciones, por lo que no sólo no tuvo oportunidad de advertir las reales condiciones en las que la Línea 12 fue abandonada, sino que no tiene obligación alguna retirarla.

En consecuencia, ha quedado demostrado que la Resolución Impugnada tampoco cumple con los requisitos mínimos exigidos por el Reglamento Antiguo para su expedición, razón por la cual corresponde declarar su nulidad.

13. Sobre la vulneración de Osinergmin del Principio de Razonabilidad en el cálculo de la multa inválidamente impuesta a PSE

Finalmente, de acuerdo al Principio de Razonabilidad del procedimiento sancionador previsto en el artículo 246.3 del TUO LPAG, para calcular la multa Osinergmin tiene la obligación de observar los siguientes criterios:

- "a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la Infracción; (...)
- g) La existencia de la intencionalidad o no del infractor."

⁸ "Artículo 24. - Requisitos de la Resolución

La Resolución deberá contener, por lo menos la siguiente información: (...)

24.4 Motivación de la resolución en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. (...)"

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

Osinergrmin ha incumplido en el procedimiento de cálculo de la multa impuesta por la Resolución Impugnada con la aplicación de los criterios antes citados. En primer lugar, como se acreditó en el acápite 2.4 del presente escrito, Osinergrmin señala que PSE incluye como parte del supuesto beneficio ilícito obtenido por la infracción que no cometió, el no haber incurrido en costos de contratación de diversos profesionales y personal operario, cuando en los hechos PSE sí contaba con dicho personal. Razón por la cual es falso que PSE haya obtenido el supuesto beneficio ilícito que Osinergrmin le atribuye.

Osinergrmin no toma en consideración que PSE nunca tuvo intencionalidad de incumplir lo previsto en el artículo 217 del Reglamento de Explotación. Como se ha acreditado en el presente recurso, el incumplimiento ni siquiera puede ser imputados a PSE, con lo cual el análisis de intencionalidad omite su premisa fundamental, cual es que la infracción se haya cometido por el supuesto sancionado.

En consecuencia, Osinergrmin no sólo ha emitido la Resolución Impugnada incumpliendo el ordenamiento jurídico que cuestionan su validez, sino también ha calculado la multa de PSE sin cumplir con el Principio de Razonabilidad previsto en el TUO LPAG.

14. La recurrente adjuntó en calidad de nueva prueba, entre otros documentos, los siguientes:

- **Anexo 1:** Copia del poder y el documento de identidad de nuestra representante legal, María del Rosario Milagros Silva-Santisteban Concha.
- **Anexo 2:** Copia de la Carta N° 2000004997 enviada a PERUPETRO S.A. el 12 de enero de 2017.
- **Anexo 3:** Copia del el Informe Técnico N° 255033-OS-GFHL-ÜPPD del 24 de marzo de 2015 expedido por la DHL,
- **Anexo 4:** Copia del el Informe Técnico N° 275300-2016-OSE-DSHL del 19 de agosto de 2016.
- **Anexo 5:** Copia de los contratos de trabajo de los seis (6) trabajadores de PSE nombrados en el numeral 2.5.2 del presente escrito.
- **Anexo 6:** Contrato de Prestación de Servicios suscrito entre PSE y CORPESA.

15. Asimismo, la recurrente amplió su escrito de recurso de reconsideración⁹, manifestando que la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL es nula al haberse notificado cuando el procedimiento administrativo sancionador ya había caducado.

En ese sentido, menciona que, el presente procedimiento administrativo sancionador se inició mediante Oficio N° 2380-016-OSDSHL, notificado el 20 de diciembre de 2016, por lo que el cómputo del plazo de caducidad de nueve (9) meses se inicia en la fecha antes indicada.

De la revisión del expediente se puede observar que, mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL, de fecha 02 de octubre de 2017, y notificada el 03 de octubre de 2017, se resolvió sancionarla por haber supuestamente incumplido lo establecido en el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM.

⁹ El escrito de ampliación del recurso de reconsideración fue presentado el 22 de marzo de 2019.

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

Así pues, la notificación de la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL se efectuó excediendo el plazo de nueve (9) meses establecido en la normativa vigente, esto es cuando el procedimiento ya había caducado automáticamente, lo que hace nula dicha resolución.

ANÁLISIS

16. De la revisión del recurso de reconsideración interpuesto por la recurrente contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS-DSHL, de fecha 02 de octubre de 2017, y notificada el 03 de octubre de 2017, se advierte que el mismo cumple con los requisitos previstos en el artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), ha sido presentado dentro del plazo establecido en el artículo 216 del mismo cuerpo normativo y contiene nueva prueba; por ello, corresponde analizar sus argumentos fácticos y jurídicos a continuación.
17. Debido a que, en su escrito de ampliación del recurso de reconsideración, la recurrente formula solicitud de caducidad del procedimiento administrativo sancionador, resulta pertinente, en primer lugar, emitir pronunciamiento sobre ese extremo.

Al respecto, cabe señalar que mediante el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, se realizaron modificaciones e incorporaciones al articulado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Así, en el incorporado artículo 237-A, referido a la caducidad del procedimiento sancionador, se dispuso que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.

No obstante, en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, se dispuso que, para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece un plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite¹⁰.

En el presente caso, de la revisión de los actuados tenemos que, mediante Oficio N° 2380-2016-OS-DSHL, notificado el 20 de diciembre de 2016, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido, dado que el presente procedimiento administrativo sancionador inició antes de la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, en aplicación de su Quinta Disposición Complementaria Transitoria correspondía que este sea resuelto en un plazo máximo de un (1) año contado desde la vigencia del mencionado decreto legislativo: es decir, hasta el 21 de diciembre de 2017.

¹⁰ Decreto Legislativo N° 1272 - Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Quinta.- Para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece un plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite.

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

De la revisión de la Cédula de Notificación N° 2017-DSHL, obrante en el expediente, se aprecia que la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL, de fecha 02 de octubre de 2017, fue notificada el 03 de octubre del mismo año; esto es, antes del vencimiento del plazo de caducidad mencionado en el párrafo precedente.

En consecuencia, corresponde desestimar la alegación formulada por la recurrente en este extremo; toda vez que, la notificación de la resolución de sanción ha sido efectuada dentro del plazo concedido en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272.

18. Respecto a lo alegado por la recurrente en el numeral 6 de la presente, cabe precisar que el artículo 1 de la Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, Ley 27699, el artículo 89 del Reglamento General de Osinergmin, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, y el artículo 9 del Anexo del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD¹¹; establecen que la responsabilidad por el incumplimiento de las disposiciones legales, técnicas y las dictadas por Osinergmin es objetiva.

En ese sentido, no corresponde valorar la intencionalidad o las razones por las cuales se infringieron las disposiciones legales vigentes, siendo únicamente necesario constatar el incumplimiento de éstas para que se configure la infracción y se impute la responsabilidad administrativa.

Precisado lo anterior, se debe indicar que, PERUPETRO y la recurrente suscribieron un Contrato de Servicios Temporal para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192 que entró en vigencia el 30 de agosto de 2015¹². A partir de dicha fecha, la recurrente adquirió la condición de contratista¹³ del Lote 192.

En relación con eso, el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, es claro al establecer que, el presente Reglamento es de aplicación para los Contratistas¹⁴.

En consecuencia, desde el momento que la recurrente adquirió la condición de contratista, es decir, desde el 30 de agosto de 2015, es responsable de garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes del subsector hidrocarburos; independientemente del tiempo que se encuentre operando el respectivo lote.

Aunado a ello, el artículo 18 del T.U.O. de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM, dispone que “los Contratos autorizan al Contratista

¹¹ Reglamento que se encontraba vigente cuando se inició el presente procedimiento administrativo sancionador.

¹² Contrato aprobado mediante Decreto Supremo N° 027-2015-EM, publicado con fecha 29 de agosto de 2015.

¹³ **Decreto Supremo N° 042-2005-EM**

Artículo 9.- (...)

El término “Contratista” comprende tanto al contratista de los Contratos de Servicios como al licenciario de los Contratos de Licencia, a menos que se precise lo contrario. (Subrayado agregado)

¹⁴ **Decreto Supremo N° 032-2004-EM**

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

(...)

El presente Reglamento es de aplicación para los Contratistas, quienes a su vez, son responsables del cumplimiento del mismo por parte de sus Subcontratistas. (Subrayado agregado)

durante el plazo del Contrato a realizar las operaciones necesarias para la exploración y explotación o explotación de Hidrocarburos (...)". Asimismo, el artículo 27 del citado dispositivo legal, dispone que "el Contratista proporcionará a su propio riesgo todos los recursos técnicos y económico-financieros que se requieran para la ejecución de los Contratos, siendo de su exclusiva responsabilidad y cargo todas las inversiones, costos y gastos en que incurra por dichos conceptos" (el subrayado es nuestro).

En ese sentido, si bien la recurrente alega falta de responsabilidad frente a las instalaciones que fueron dejadas fuera de servicio por las empresas que operaron el Lote 192 con anterioridad a la suscripción de su contrato; es necesario indicar que, el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento para las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, establece la obligación de retirar las Instalaciones de Producción que se encuentren inactivas, sin condicionar su cumplimiento a fechas de instalación, operador que instaló, inicio de operaciones, fechas de contrato suscrito, o anterioridad en la operación de las instalaciones.

Por ello, su mandato es aplicable al operador que realiza actividades de hidrocarburos en un área contratada en el momento en que existan dichas instalaciones inactivas, lo cual se justifica en la necesidad de evitar que, por el alto riesgo implícito que acarrear las actividades de hidrocarburos, la presencia de estas instalaciones ocasione derrames como el producido el 24 de septiembre de 2016, en la batería de Capahuari Sur, del Lote 192.

Por lo tanto, el recurrente es responsable de ejecutar las acciones necesarias a fin de verificar que las instalaciones cumplan con las disposiciones técnicas y legales, las mismas que no se encuentran condicionadas a las fechas de instalación o el inicio de operaciones o a determinados operadores, sino que resulta aplicable al operador que realiza actividades de hidrocarburos en un área contratada, independientemente del tiempo que se encuentre operando el mismo, por lo cual, el recurrente no puede exonerarse de su responsabilidad administrativa en el marco del Contrato de Servicios Temporales para la Explotación de Hidrocarburos del Lote 192, celebrado con PERUPETRO.

Sin perjuicio de lo anterior, del análisis del Anexo 2¹⁵, si bien la recurrente, mediante Carta S22017000060, de fecha 12 de enero de 2021, le comunica a PERUPETRO de la existencia de instalaciones inactivas dentro del Lote; de la revisión de la información se puede concluir que la Línea de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 que va a los tanques de crudo de Batería Capahuari Sur, Lote 192, no se encuentra incluida dentro del listado de instalaciones inactivadas comunicadas.

De igual manera, se debe precisar que, el incumplimiento sancionado no se encuentra relacionado con acciones de remediación ambiental; debido a que, la obligación de retirar las instalaciones de producción inactivas es una disposición técnica y de seguridad, propia de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Por lo tanto, carece de sustento que la recurrente alegue lo previsto en las cláusulas 13.4 y 13.5 del Contrato Temporal.

En tal sentido, resulta imposible interpretar el contrato que ha suscrito la recurrente con PERUPETRO, como una fuente normativa que exonere a la recurrente del cumplimiento de sus obligaciones normativas de carácter técnica y de seguridad, más aun si éstas últimas provienen de una norma de carácter general, que no prevé excepción alguna en su ámbito

¹⁵ El Anexo 2 se encuentra adjuntó a su escrito de recurso de reconsideración presentado el 24 de octubre de 2017.

de aplicación, como en el presente caso, máxime si la cláusula contractual aludida por la recurrente, hace referencia a obligaciones de carácter ambiental, y consecuentemente, tiene una naturaleza distinta a la obligación normativa cuyo incumplimiento se imputa.

19. Respecto a lo alegado en el numeral 7 de la presente, es preciso señalar que la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, menciona lo siguiente:

“(…)

Las Instalaciones de Producción inactivas serán retiradas, restaurándose el área que estuvo ocupa.” (Subrayado agregado)

En el caso concreto, cuando se realizó la visita de supervisión, el 30 de septiembre de 2016, la recurrente tenía la condición de Contratista; por lo que, ante el incumplimiento detectado correspondía que en la recurrente recaiga la responsabilidad por realizar la conducta omisiva constitutiva de infracción sancionable.

Como podemos observar, la obligación imputada a la recurrente es una infracción de tipo permanente, es decir, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica¹⁶.

Por ello, se entiende que, la obligación imputada no se encuentra condiciona a la fecha de instalación o el inicio de operaciones o a determinados operadores, sino que resulta aplicable al operador que realiza actividades de hidrocarburos en un área contratada, independientemente del tiempo que se encuentre operando el mismo.

Por otro lado, respecto al Informe Técnico N° 255033-OSGFHL-UPPD, de fecha 24 de marzo de 2015, adjunto como Anexo 3, y el Informe Técnico N° 275300-2016-OSE-DSHL, de fecha 19 de agosto de 2016, adjunto como Anexo 4; se debe precisar que fueron emitidos de conformidad con lo establecido en el artículo 63¹⁷ del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM. En ese sentido, es preciso señalar que, se brindó una opinión técnica previa. Por lo tanto, al emitir los informes en mención, Osinergmin no se encontraba ejerciendo su facultad sancionadora.

Por lo tanto, no es cierto que Osinergmin mediante los Informes Técnicos N° 255033-OSGFHL-UPPD y N° 275300-2016-OSE-DSHL haya imputado responsabilidad administrativa al antiguo operador en relación a la obligación de retirar la instalación inactiva de la línea de 12” de descarga de los tratadores/separadores V204 y V225 que va a los tanques de crudo de Batería Capahuari Sur, Lote 192.

En consecuencia, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente y declarar infundado el recurso de reconsideración en este extremo.

¹⁶ Angeles de Palma del Teso. Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. Pág 557. https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

¹⁷ El artículo 63 fue derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 023-2018-EM, publicado el 07 septiembre 2018.

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

20. Respecto a lo alegado en el numeral 8 de la presente, se debe precisar que la responsabilidad por el incumplimiento de las disposiciones legales, técnicas y las dictadas por Osinergmin es objetiva.

En ese sentido, no corresponde valorar la intencionalidad o las razones por las cuales se infringieron las disposiciones legales vigentes, siendo únicamente necesario constatar el incumplimiento de éstas para que se configure la infracción y se impute la responsabilidad administrativa.

Por otro lado, respecto a la ejecución inmediata de su Plan de Contingencia frente a la ocurrencia del derrame ocurrido el 24 de septiembre de 2016, se debe indicar que dichas acciones no lo eximen de su responsabilidad administrativa; debido a que, no es posible que tales acciones reviertan los efectos ocasionados por la conducta infractora.

Por lo tanto, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente y declarar infundado el recurso de reconsideración en este extremo.

21. Respecto a lo alegado en el numeral 9 de la presente, de la revisión del Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 486-2017-INAB-1 se verifica que la multa ha sido calculada considerando un costo evitado. En efecto, para la estimación del factor en mención, deben considerarse los costos de los recursos (humanos y materiales) necesarios para garantizar la observancia de la norma, esto es, mediante el desarrollo de un escenario de cumplimiento que identifique el flujo del costo de ejecutar la obligación en la forma, modo u oportunidad establecida.

En ese orden, pese a que, la recurrente manifiesta que a la fecha en la que ocurrió el derrame en la Línea 12 sí contaba con Supervisor de Producción, Supervisor de Seguridad y el Supervisor de Mantenimiento y Construcción¹⁸; y, asimismo, menciona que, había celebrado un contrato de prestación de servicios con Corporación Petrolera S.A.C. – CORPESA¹⁹, en el cálculo de la multa se considera que no se realizó el trabajo en la forma, modo u oportunidad necesarios para garantizar la observancia de la obligación imputada. Por tanto, corresponde incluir el costo de dicho personal, de conformidad con lo establecido Resolución de Gerencia General N° 352, que aprobó la metodología a seguir para realizar el cálculo de multa.

Se debe indicar que los costos evitados, en los que incurrió la recurrente están constituidos por los sueldos de los especialistas encargados cuya acción conjunta debió garantizar el cumplimiento de la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 032- 2004-EM, lo cual no ocurrió. Por lo tanto, no resulta admisible reconocer como inversión aquella que no garantiza el cumplimiento de la normativa vigente.

Por lo tanto, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente y declarar infundado el recurso de reconsideración en este extremo.

¹⁸ Anexo 5 adjunto a su recurso de reconsideración.

¹⁹ Anexo 6 adjunto a su recurso de reconsideración.

**RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL**

22. Respecto a lo alegado en el numeral 10 de la presente, la recurrente se encuentra en la obligación de garantizar el cumplimiento de la normativa de carácter técnica y de seguridad del sector hidrocarburos durante todo el tiempo que realice actividades de esta índole.

En ese orden, se debe precisar, que Osinergmin es competente para supervisar y fiscalizar, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores de hidrocarburos; manteniendo las competencias para fiscalizar la seguridad de la infraestructura²⁰.

Asimismo, dentro de su ámbito de competencia ejerce la función fiscalizadora y sancionadora, la cual comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas²¹.

Precisamente, la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, es una disposición técnica relacionada con la actividad del subsector hidrocarburos; por lo tanto, se encuentra dentro del ámbito de competencia de Osinergmin fiscalizar y sancionar su incumplimiento.

En tal sentido, no se evidencia una vulneración al Principio de Legalidad, porque Osinergmin al sancionar a la recurrente por incumplir la obligación contenida en el artículo 217 del Reglamento mencionado, actúa con respecto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. Por lo tanto, carece de sustento lo alegado por la recurrente.

Por otra parte, no es cierto que las obligaciones de la recurrente se circunscriben al Contrato Temporal suscrito con PERUPETRO; debido a que, el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, es claro al establecer que, el presente Reglamento es de aplicación para los Contratistas²².

²⁰ **Ley N° 29901**

Ley que precisa competencias del Organismo Supervisión de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)

Artículo 3. Competencias del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) para supervisar y fiscalizar

En concordancia con las precisiones establecidas en el artículo 2, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) es competente para supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos; manteniendo las competencias para fiscalizar la seguridad de la infraestructura de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos.

²¹ **Ley N° 27332**

Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos

“Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

d) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión;

(...)”

²² **Decreto Supremo N° 032-2004-EM**

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

(...)

El presente Reglamento es de aplicación para los Contratistas, quienes a su vez, son responsables del cumplimiento del mismo por parte de sus Subcontratistas. (Subrayado agregado)

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

En consecuencia, desde el momento que la recurrente adquirió la condición de contratista, es decir, desde el 30 de agosto de 2015, es responsable de garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes del subsector hidrocarburos; independientemente del tiempo que se encuentre operando el respectivo lote.

Finalmente, es necesario recalcar que el presente procedimiento no tiene por objeto determinar si se ha cumplido o no con las obligaciones de carácter ambiental por parte de la recurrente, sino si ésta ha cumplido con sus obligaciones de orden técnico y de seguridad. En tal sentido, no resulta relevante para esta evaluación si la permanencia del ducto constituye o no un pasivo ambiental, sino solo si este hecho supone un incumplimiento a la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, en tanto que la permanencia de instalaciones inactivas supone, al entender de la norma, un riesgo latente que puede originar accidentes, como ha ocurrido en el presente caso.

Por lo tanto, no es pertinente que la recurrente alega una vulneración a la cláusula 13.5 de su Contrato Temporal; debido a que, en ella se regulan responsabilidades relacionadas a pasivos ambientales, lo cual no es materia del presente procedimiento administrativo sancionador, ya que Osinergmin no es competente para supervisar y sancionar ese tipo de obligaciones.

Por lo tanto, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente y declarar infundado el recurso de reconsideración en este extremo.

23. Respecto a lo alegado en el numeral 11 de la presente, se debe precisar que, mediante Informe Preliminar de Siniestros – Formato N° 2, la recurrente comunicó que, el 24 de septiembre de 2016, ocurrió una fuga de hidrocarburo en la batería de Capahuari Sur, y que la fuga provenía de una línea inactiva 10 pulgadas.

En ese sentido, cuando ocurrió el siniestro la recurrente ya tenía la condición de contratista; por lo tanto, era responsable de garantizar el cumplimiento de la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM.

En consecuencia, considerando lo establecido en el artículo 1, Título I, del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, no se evidencia una vulneración al Principio de Causalidad porque la responsabilidad recae sobre el sujeto que realiza la conducta omisiva de no retirar la línea de flujo inactiva, es decir, la recurrente.

En efecto, en el caso en concreto, el Principio de Causalidad ha sido aplicado en concordancia con el artículo 1, Título I, del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, en el cual se menciona de manera expresa que: *“El presente Reglamento es de aplicación para los Contratistas, quienes a su vez, son responsables del cumplimiento del mismo por parte de sus Subcontratistas”*. Por lo tanto, la obligación contenida en el artículo 217 del mencionado Reglamento es imputable en la medida que la recurrente tenía la condición de contratista desde el 30 de agosto de 2015.

Respecto a la supuesta vulneración del Principio de Verdad Material, se debe precisar que Osinergmin ha verificado plenamente los hechos que sirven de motivo de su decisión de sancionar a la recurrente, para lo cual ha cumplido con adoptar las medidas probatorias

RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL

necesarias. Precisamente, en la visita de supervisión realizada el 30 de septiembre de 2016 se observó la existencia de la línea 12", en Batería Capahuari Sur, que se encuentra inactiva y que no ha sido retirada. Asimismo, mediante Oficio N° 3705-2016-OS-DSHL, notificado el 15 de noviembre de 2016, se requirió a la recurrente remitir información complementaria.

En ese sentido, de la evaluación de la documentación obrante en el expediente, conforme consta en el Informe Técnico de Inicio de Fiscalización N° 0147-2016-INAB-1; el Informe Final de Instrucción N° 0375- 2017-INAB-1, Informe Final del Procedimiento Administrativo Sancionador N° 486-2017-INAB1, y la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL, se evidencia que en el presente procedimiento administrativo sancionador ha quedado acreditado el incumplimiento imputado a la recurrente.

En efecto, de la actividad probatoria realizada se evidencia la comisión de la conducta infractora de la recurrente, por lo que, habiéndose desvirtuado el principio de presunción de licitud, correspondía a la recurrente aportar los medios de prueba para acreditar que cumplía con lo dispuestos en el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, lo cual no ocurrió.

Por lo tanto, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente y declarar infundado el recurso de reconsideración en este extremo.

24. Respecto a lo alegado en el numeral 12 de la presente, se debe precisar que el presente procedimiento sancionador se tramita de conformidad con lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD y modificatorias en concordancia con la Primera Disposición Complementaria del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD²³.

En ese sentido, no se evidencia que en el presente procedimiento administrativo sancionador exista un defecto de motivación; debido a que, la Resolución e División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL ha sido debidamente motivada en proporción al contenido y conforme al contenido jurídico.

Se debe tener en consideración que mediante el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, se modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, estableciendo en el numeral 10 del artículo 230 como principio de la potestad sancionadora el de Culpabilidad por el cual, "la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva." (Subrayado agregado).

²³ Resolución de Consejo Directivo 040-2017-OS-CD

**Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

Primera.- Los procedimientos administrativos sancionadores actualmente en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales se iniciaron, salvo las disposiciones del presente Reglamento que reconozcan derechos o facultades a los administrados frente a la Administración, en lo referido a la tipificación de la infracción, a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor el presente reglamento. En este último caso, se aplicarán tales disposiciones previo informe del órgano que emitió el acto administrativo que dio fin al procedimiento administrativo sancionador, siendo dicha decisión inimpugnable.

Sobre el particular el artículo 1 de la Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, Ley N° 27699, establece toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos, entre otros, bajo el ámbito de competencia de Osinergmin, constituye infracción sancionable, siendo que su determinación se realizará de forma objetiva, y de conformidad con la Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin²⁴.

Asimismo, el artículo 89 de su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, dispone que la responsabilidad de los administrados en el marco de los procedimientos sancionadores a cargo de Osinergmin, es objetiva, por lo que basta constatar el incumplimiento de la normativa correspondiente, para que la recurrente sea responsable de la comisión de la infracción administrativa imputada²⁵.

De acuerdo a lo expuesto, se verifica que para evaluar la responsabilidad administrativa no se evalúa la intencionalidad del administrado, dado que, la determinación de responsabilidad por parte de Osinergmin es objetiva. En ese sentido, no corresponde valorar la intencionalidad de infringir las disposiciones legales vigentes, siendo únicamente necesario constatar el incumplimiento de estas para que se configure la infracción y se impute la responsabilidad administrativa.

Es así que, el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, establece la obligación de retirar las instalaciones de producción inactivas. Al respecto, es evidente que la obligación prevista en el Reglamento de Explotación corresponde ser interpretada sistemáticamente con el artículo 1, Título I, del mismo cuerpo normativo, en el cual se menciona de manera expresa que: *"El presente Reglamento es de aplicación para los Contratistas, quienes a su vez, son responsables del cumplimiento del mismo por parte de sus Subcontratistas"*. Por lo tanto, la obligación contenida en el artículo 217 del mencionado Reglamento es imputable en la medida que la recurrente tenía la condición de contratista desde el 30 de agosto de 2015. Precisamente, en la visita de supervisión realizada el 30 de septiembre de 2016 se observó la existencia de la línea 12", en Batería Capahuari Sur, la cual se encuentra inactiva y no había sido retirada. Por lo tanto, debido a que el incumplimiento se encuentra acreditado, se procedió a sancionar a la recurrente de conformidad con las competencias que tiene Osinergmin.

25. Respecto a lo alegado en el numeral 13 de la presente, en relación al personal y los servicios contratados con los que la recurrente contaba al momento de la infracción, debemos

²⁴ Ley N° 27699

Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin

Artículo 1.- Facultad de Tipificación

Toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del OSINERG constituye infracción sancionable.

Sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo anterior, el Consejo Directivo del OSINERG se encuentra facultado a tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas así como a graduar las sanciones, para lo cual tomará en cuenta los principios de la facultad sancionadora contenidos en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente, de acuerdo a la Escala de Multas y Sanciones del OSINERG, aprobada por el Consejo Directivo; la cual podrá contemplar, entre otras, penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre de establecimientos y paralización de obras.

El Consejo Directivo del OSINERG establecerá el procedimiento de comiso así como el destino donación o destrucción de los bienes comisados.

²⁵ Decreto Supremo N° 054-2001-PCM

Artículo 89.- Responsabilidad del infractor

La responsabilidad del infractor en caso de procedimientos administrativos sancionadores que se sigan ante OSINERG, debe distinguirse de la responsabilidad civil o penal que se origine, de los hechos u omisiones que configuren infracción administrativa. La responsabilidad administrativa por incumplimiento de las disposiciones legales, técnicas, derivadas de contratos de concesión y de las dictadas por OSINERG es objetiva.

aclara que el cálculo del costo evitado no se determina simplemente por los costos en los que una empresa ha dejado de incurrir, sino en aquellos que en los que la empresa hubiese incurrido para cumplir con la obligación cuya inobservancia es sancionada. En tal sentido, aun cuando la recurrente acredite que sí contaba con el personal necesario para cumplir con la obligación, dichos recursos no fueron dirigidos al cumplimiento de la obligación, es decir, el personal no realizó el retiro de la Línea 12, que se encontraba inactiva.

Se debe indicar que los costos evitados considerados en el cálculo de la multa están constituidos por los sueldos de los especialistas encargados cuya acción conjunta debió garantizar el cumplimiento de la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 217 del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032- 2004-EM, lo cual no ocurrió. Por lo tanto, no resulta admisible reconocer como inversión aquella que no garantiza el cumplimiento de la normativa.

En ese sentido, se debe señalar que, el presupuesto elaborado por Osinergmin en el cual se detallan las funciones que debe realizar cada especialista, y en base al cual se calcula el costo evitado; tiene como propósito el desarrollo de un escenario de cumplimiento que identifique el flujo del costo de ejecutar la obligación en la forma, modo u oportunidad establecidas.

Por otro parte, respecto a la supuesta vulneración del procedimiento de cálculo de multa, debido a que, no se evaluó la existencia de intencionalidad del infractor; se debe reiterar que en el ámbito de la responsabilidad administrativa objetiva no se evalúa la intencionalidad o culpa del infractor. Por lo que basta constatar el incumplimiento de la normativa correspondiente, para que la recurrente sea responsable de la comisión de la infracción administrativa imputada.

Por lo tanto, respecto a la supuesta vulneración al principio de razonabilidad, cabe señalar que las sanciones impuestas han sido determinadas de conformidad con las pautas, criterios y metodología dispuestos en la Resolución de Gerencia General N° 352 y sus modificatorias²⁶, los mismos que guardan relación con aquellos contemplados en el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 246²⁷ del TUO de la Ley N° 27444.

En consecuencia, atendiendo a los fundamentos antes señalados, corresponde declarar infundado el recurso de reconsideración en este extremo.

²⁶ Modificada por las Resoluciones de Gerencia General N° 285-2013-OS-GG y N° 134-2014-OS-GG.

²⁷ **“Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

3. Razonabilidad .- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben 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”.

**RESOLUCIÓN DE DIVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 124-2022-OS-GSE/DSHL**

De conformidad con lo establecido en el artículo 13 literal c) de la Ley de Creación de Osinergmin, Ley N° 26734; la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332 y modificatorias; la Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, Ley N° 27699; el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y en la Resolución de Consejo Directivo N° 218-2016-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 10-2017-OS/CD²⁸.

SE RESUELVE:

Artículo 1. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa **FRONTERA ENERGY DEL PERÚ S.A.**, contra Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1618-2017-OS/DSHL, de fecha 02 de octubre de 2017.

Artículo 2.- NOTIFICAR a la empresa **FRONTERA ENERGY DEL PERÚ S.A.** el contenido de la presente resolución.



Firmado Digitalmente
por: ISUSI VARGAS
Pedro Javier FAU
20376082114 hard
Fecha: 29/04/2022
11:20:19

**Gerente de Supervisión de
Hidrocarburos Líquidos**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por Osinergmin, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la dirección web <https://verifica.osinergmin.gob.pe/visor-docs/> ingresando el código **Ds63btSu9z**

²⁸ Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 057-2019-OS/CD, de fecha 04 de abril de 2019, se aprobó como Anexo N° 1 las “Disposiciones relacionadas a instancias administrativas en los procedimientos tramitados por Osinergmin”, derogándose, entre otras, la Resolución de Consejo Directivo N° 218-2016-OS/CD. Sin embargo, a través de su Única Disposición Complementaria Transitoria, se dispuso que: “Los procedimientos administrativos actualmente en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales se iniciaron hasta su culminación”.