



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

RESOLUCIÓN N° 006-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 927-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MAPLE GAS CORPORATION DEL PERÚ S.R.L.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 078-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N°078-2017-OEFA/DFSAI del 19 de enero de 2017, que declara la responsabilidad administrativa de Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. por haber realizado actividades de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa sin contar con un plan de abandono previamente aprobado por la autoridad competente, conducta que vulnera lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N°078-2017-OEFA/DFSAI en el extremo que ordena a Maple Gas Corporation del Perú S.R.L., como medida correctiva, cumplir con:

- (i) Acreditar la presentación de un Instrumento de Gestión Ambiental, con relación al Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa, a través del procedimiento aplicable según lo determine la autoridad de certificación ambiental competente.*
- (ii) Presentar un cronograma de vigilancia del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa que ejecutará a fin de reducir la posibilidad de potenciales derrames que generen impactos negativos al ambiente, hasta la aprobación del respectivo instrumento de gestión ambiental".*

Lima, 27 de abril de 2017

ANTECEDENTES

1. Maple Gas Corporation del Perú S.R.L.¹ (en adelante, **Maple**) es una empresa que desarrolla actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 31-D, ubicado en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali², producto del contrato de licencia suscrito con Perupetro S.A. (en adelante, Perupetro)³, que contempla como objeto, la realización de las mencionadas actividades, tanto en el referido lote como en el Lote 31-B. Mediante Decreto Supremo N° 011-2014-EM, se amplió la vigencia del mencionado contrato, por diez (10) años más.
2. El 16 de enero de 1996, a través de la Resolución Directoral N° 105-96-MEM/DGH, la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Campo Agua Caliente y Oleoducto Agua Caliente- Pucallpa del Lote 31-D (en adelante, **PAMA del Campo Agua Caliente y Oleoducto Agua Caliente**)⁴ operado por la empresa Maple.
3. El 15 de octubre de 2010, mediante Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 9873-2010-OS-GFHL del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinerghmin**), se dispone el cierre de las instalaciones del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa, operado por Maple, hasta que la citada empresa cumpla con las obligaciones sobre control de corrosión externa, protección contra la corrosión de instalaciones metálicas expuestas a la atmósfera, previstas en el Anexo I del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM⁵.
4. El 14 de noviembre de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial⁶ (en adelante, **Supervisión Especial 2012**) al Fundo Nazareth de propiedad de la señora Carmen Alejandrina Díaz Díaz, el mismo que está gravado con el derecho de vía del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa (en adelante, **Oleoducto**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Maple.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20195923753.

² Cabe precisar que, la Refinería de Pucallpa es propiedad de Petróleos del Perú S.A. – Petroperú y fue arrendada a Maple el 29 de marzo de 1994.

³ De acuerdo a lo señalado en la Cláusula Tercera del referido contrato (foja 42), el plazo del mismo es de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de suscripción.

⁴ Fojas 45 a 46.

⁵ Fojas 108 a 111.

⁶ El 17 de octubre de 2012, el OEFA, a través de la página web, recibió la denuncia ambiental con código del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales – SINADA N° SC-0436-2012, interpuesto por la señora Carmen Alejandrina Díaz Díaz.



5. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las Actas de Supervisión Nos 008355 y 008354⁷, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe de Supervisión N° 1410-2012-OEFA/DS⁸ (en adelante **Informe de Supervisión**); y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 322-2013-OEFA/DS⁹ (en adelante, **ITA**).
6. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 102-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 25 de marzo de 2015¹⁰, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Maple.
7. Luego de evaluar los descargos presentados por Maple el 30 de abril de 2015¹¹, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 078-2017-OEFA/DFSAI del 19 de enero de 2017¹², a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa¹³, por la comisión de la siguiente conducta infractora detallada a continuación en el Cuadro N° 1:

⁷ Fojas 16 y 17 respectivamente.

⁸ Fojas 1 a 5.

⁹ Fojas 1 a 54.

¹⁰ Fojas 55 a 60. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 9 de abril de 2015 (foja 61), complementado con el escrito con registro N° 25816 del 12 de mayo de 2015 (fojas 138 a 142)

¹¹ Fojas 63 a 134.

¹² Fojas 230 a 239. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 19 de enero de 2017 (foja 240).

¹³ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

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

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Maple en la Resolución Directoral N° 078-2017-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. realizó actividades de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa sin contar con un plan de abandono aprobado previamente por la autoridad competente.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁴ , en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611 ¹⁵ .	Numeral 2.1 del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁶ .

c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.
Artículo 9.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la Dgaae el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

¹⁵ **LEY N° 26811- Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de octubre de 2005.
Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
 24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
 24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de infracciones administrativas y establece escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA SANCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, artículo 15° de la Ley del SEIA, artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA	GRAVE	De 5 a 500 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 078-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. Asimismo, mediante la citada resolución, la DFSAI ordenó a Maple el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada a Maple mediante la Resolución Directoral N° 078-2017-OEFA/DFSAI

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. realizó actividades de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa sin contar con un plan de abandono aprobado previamente por la autoridad competente.	Maple de Gas Corporation del Perú S.R.L. deberá: (i) Acreditar la presentación de un Instrumento de Gestión Ambiental, con relación al Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa, a través del procedimiento aplicable según lo determine la autoridad de certificación ambiental competente. (ii) Presentar un cronograma de vigilancia del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa que ejecutará a fin de reducir la posibilidad de potenciales derrames que generen impactos negativos al ambiente, hasta la aprobación del respectivo instrumento de gestión ambiental.	En un plazo no mayor a treinta y dos (32) días hábiles contados desde la resolución que declara la responsabilidad administrativa.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, Maple deberá presentar ante la DFSAI del OEFA el cargo de presentación de la solicitud de aprobación del instrumento de gestión ambiental que corresponda ante la autoridad de certificación ambiental competente, así como la copia del informe o los anexos que sustenten dicha solicitud; y, el cronograma de vigilancia del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa.

Fuente: Resolución Directoral N° 078-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

9. La Resolución Directoral N° 078-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Si Maple realizó actividades de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa sin contar con un plan de abandono aprobado previamente por la autoridad competente

- i) La DFSAI ante el argumento esgrimido por el administrado en sus descargos¹⁷, manifestó que, de acuerdo a lo señalado en el PAMA del Campo Agua Caliente y Oleoducto Agua Caliente, Perupetro se comprometió a presentar el plan de abandono respecto a las operaciones realizadas por Petróleos del Perú S.A. – Petroperú S.A. (en adelante Petroperú), titular del Oleoducto, antes del 22 de abril del 1994 y al equipo existente entregado en uso a Maple, al término del "Contrato de

¹⁷ El administrado señaló que el 16 de noviembre del 2010 renunció al derecho de uso del ducto, el 30 de diciembre del 2010 confirmó su renuncia al derecho de uso; y, el 1 de agosto del 2011 devolvió el ducto mediante el documento con número MG-LEGL-L-0038-11 debido a la inacción de Perupetro. Asimismo, refirió que los numerales 5.6 y 8.12 del PAMA del Campo Agua Caliente y Oleoducto Agua Caliente establece que Perupetro es el responsable de presentar el plan de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa.

Licencia para la Exploración de Hidrocarburos. Perupetro S.A. con The Maple Gas Corporation del Perú, Sucursal Peruana 31-B Y 31-D¹⁸ (en adelante, **Contrato de Licencia**).

- ii) En este sentido, es importante indicar que el 30 de marzo de 1994, Maple suscribió con Perupetro el Contrato de Licencia, que tiene como objeto la realización de actividades de hidrocarburos, las mismas que con anterioridad al recurrente, fueron efectuadas por Petroperú, según se desprende del citado instrumento de gestión ambiental (en adelante, IGA) (a fojas 44, parte final del acápite 1.1)
- iii) En este orden de ideas, desde el 30 de marzo de 1994, Maple adquirió la calidad de titular de las actividades de hidrocarburos realizadas en los mencionados lotes, efectuándose parte de ellas, a través de la utilización del Oleoducto, para transportar el crudo producido en la base Agua Caliente del Lote 31-D hacia la Refinería Pucallpa.
- iv) Asimismo, la primera instancia refirió que a Maple, en su calidad de concesionario del Contrato de Licencia y titular de las actividades de hidrocarburos en el referido Lote 31-D, donde se ubica la Base Agua Caliente que utilizó el Oleoducto para el transporte de crudo, le corresponde cumplir con las obligaciones ambientales establecidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, independientemente que el propietario del ducto sea Petroperú.
- v) De otro lado, con relación al cierre del ducto dispuesto por Osinergmin en el año 2010, la primera instancia precisó que si bien el referido cierre no constituye en sí mismo una acción de abandono del ducto, las acciones posteriores efectuadas en dicha instalación, referidas a su limpieza y desplazamiento del crudo que contenía, entre otras, sí constituyen actividades de abandono del ducto, que se realizaron sin contar con un plan de abandono previamente aprobado¹⁹.

¹⁸ Denominación que figura en la minuta correspondiente, a foja 41.

¹⁹ Sobre el particular, el administrado manifestó que las labores de desplazamiento de crudo con fluido acuoso mezclado con inhibidor de corrosión, biocidas, entre otros, en el Oleoducto, realizadas con posterioridad al cierre dispuesto por Osinergmin, fueron ejecutadas conforme a lo requerido por este organismo regulador, según se aprecia del Oficio N° 13081-2010/OS-GFHL-UPPD e Informe Técnico N° 180786-1, donde figura la aprobación por parte de Osinergmin, de un Cronograma de desplazamiento de crudo del ducto, en vista de lo cual, dichas labores no califican como actividades de abandono.

Asimismo, el administrado alegó que en la medida que el Oleoducto se encuentra actualmente cerrado, Perupetro es el único que puede decidir si continúa usando o no la instalación o realizar el abandono, y que Maple no puede efectuar el abandono de una instalación de la que no posee derechos de disposición ni el título habilitante, sino sólo derechos de uso conforme al numeral 5.2 del Contrato de Licencia. Asimismo, indicó que el acápite 22.5 del contrato obliga a Maple a devolver el equipo existente en las mismas condiciones en las que se recibió el Oleoducto.



- vi) A mayor abundamiento, la primera instancia resaltó que el propio administrado el 30 de diciembre de 2010, en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos, manifestó a Perupetro su decisión de abandonar el ducto.
- vii) En ese sentido, la DFSAI indicó que el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM²⁰ establece que el titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus actividades de hidrocarburos deberá comunicarlo por escrito a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaae**) y presentar, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes, un plan de abandono, el cual deberá coincidir con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de gestión ambiental que cuentan con aprobación. Por tanto, dado que el propio administrado, en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos, manifestó su decisión de abandonar la instalación el 30 de diciembre del 2010, debió ceñirse a los plazos establecidos por la normativa aplicable a fin de tramitar su plan de abandono.
- viii) Asimismo, la DFSAI sostuvo que Maple, después de decidir el cese de sus operaciones en el Oleoducto y hasta no contar con un plan de abandono aprobado, le correspondía mantener la vigilancia de dicha instalación a fin de evitar y controlar incidentes de contaminación o daños ambientales; sin embargo, el administrado incumplió con dicha obligación de carácter preventivo, permitiendo que se ocasione un derrame de

20

Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

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

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

Durante la elaboración del Plan de abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales."

hidrocarburos derivado de la rotura del ducto por corrosión (falta de mantenimiento y vigilancia).

- ix) En consecuencia, para la primera instancia habría quedado acreditado que lo alegado por el administrado no desvirtúa la imputación materia de análisis toda vez que este, en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos del Lote 31-D, al decidir abandonar el Oleoducto, debía solicitar la aprobación del plan de abandono para dicha instalación, a fin de prevenir posibles impactos negativos al ambiente derivados del estado inoperativo y/o en desuso en el que se encuentra la misma.

Sobre el dictado de medidas correctivas

- x) Sobre el particular, la DFSAI indicó que el administrado no acreditó que a la fecha de emisión de la resolución apelada haya gestionado ante la autoridad certificadora el plan de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa. Asimismo, refirió que de la consulta realizada al portal web de Perupetro²¹ advirtió que Maple continuaba operando los Lotes 31-D y 31-B²², por tanto corresponde el dictado de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

10. El 9 de febrero de 2017, Maple interpuso recurso de apelación²³ contra la Resolución Directoral N° 78-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Sobre el supuesto abandono realizado por Maple

- a) Maple alegó que, en la resolución apelada, la DFSAI hizo una interpretación parcializada y errónea al calificar la devolución que hizo Maple del ducto a Perupetro como un abandono del mismo.
- b) En ese sentido, para el administrado, la DFSAI equiparó y confundió los términos *abandono* y *devolución*, al afirmar que Maple comunicó en varias oportunidades la decisión de abandonar el ducto, hecho que es totalmente falso.
- c) Sobre el particular, agregó que la DFSAI en los acápites (v) y (vi) del considerando 39 de la recurrida, sostuvo lo siguiente:

"(v) El 30 de diciembre del 2010 a través de la Carta N° MG-LEGL.L-0093-10 Maple comunicó a Perupetro su decisión de abandonar el Pucallpa.

²¹ Fuente: www.perupetro.com.pe/relaciondecontratos consultado el 5 de diciembre del 2016.

²² En ese punto, precisó que mediante Decreto Supremo N° 011-2014-EM se aprobó la modificación del contrato de licencia a través del cual se extendió el plazo del contrato diez (10) años.

²³ Fojas 241 a 271.



(vi) El 22 de junio del 2012 con Carta N° GGRL-SUPC-GFST-0478-2012 Perupetro respondió la comunicación cursada por Maple mediante la Carta MG-LEGL-L-0038-11 de fecha 1 de agosto del 2011 (por medio de la cual confirmó **su decisión de abandonar el ducto**) (...)"

- d) En esa línea argumentativa, según el recurrente, de la revisión de dichas comunicaciones, Maple no ha señalado o comunicado su decisión de abandonar el ducto, por el contrario, ha comunicado la decisión de devolver el ducto a Perupetro, a fin de que ellos, o en todo caso Petroperú (como propietario del ducto), decidan y dispongan las acciones a tomar sobre dicha instalación.
- e) A mayor abundamiento, el recurrente señaló que el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no aplica al presente caso²⁴, puesto que actualmente Maple viene operando los Lotes 31-D y 31-B, conforme al Contrato de Licencia firmado con Perupetro y cuyo plazo se amplió veinte (20) años más, mediante el Decreto Supremo N° 011-2014-EM.
- f) Siendo ello así, Maple no puede estar obligado a efectuar el abandono de una instalación de la que no posee los derechos de disposición ni el título habilitante para ello, conforme a lo señalado en el segundo párrafo de la Carta GGRL-SUPC-GFST-0478-2012 remitida por Perupetro al administrado, que menciona que el Oleoducto es de propiedad de Petroperú.
- g) En el mismo sentido, el recurrente refirió que, en virtud del Contrato de Licencia, no se le atribuyeron derechos de propiedad sobre los equipos existentes sino únicamente derechos de uso, dado que Perupetro no podía ceder a Maple derechos que no tenía en ese momento, conforme lo señala el numeral 2.5 del Contrato de Licencia: "Durante la vigencia del Contrato PERUPETRO otorga al Contratista, derecho de uso del Equipo Existente (...)"
- h) Asimismo, Maple resaltó la limitación que el propio contrato de licencia asignó a la empresa, en el acápite 22.5 del mismo:

"A la terminación del presente Contrato el Contratista devolverá a PERUPETRO todo el Equipo Existente que no le haya devuelto hasta ese momento. El Equipo Existente que sea devuelto a PERUPETRO deberá estar en las mismas condiciones que cuando fue entregado al Contratista salvo el desgaste normal producido por el uso".

²⁴ Sobre este punto el administrado refirió que este argumento coincide con lo expuesto por la DFSAI en el considerando 33 de la Resolución materia de apelación.

- i) En consecuencia, Maple afirmó que debía devolver el ducto en el mismo estado en que lo recibió (salvo el desgaste producido por su normal uso); en esa medida, sostuvo, presentar y ejecutar un plan de abandono, que implicaría la inutilización del ducto, sería un incumplimiento al Contrato de Licencia.
- j) Finalmente, el administrado, ante el argumento esgrimido por la DFSAI en la resolución apelada²⁵, manifestó que en la medida que Maple nunca decidió ni comunicó el abandono del lugar, todas las actividades incluidas y ejecutadas conforme al plan y cronograma presentado a Osinergmin, se realizaron en estricto cumplimiento de lo dispuesto por dicho organismo, por lo que estas actividades no constituyen actividades de abandono.

Sobre la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA

- k) Maple alegó que el análisis efectuado por la DFSAI en el acápite relativo a la cuestión procesal de la resolución apelada es erróneo, toda vez que la supuesta infracción es de carácter instantáneo y no permanente, como señaló la primera instancia.
- l) El administrado refirió que la infracción imputada en su contra (haber realizado el supuesto abandono del ducto sin contar con un plan de abandono), no calza dentro del supuesto de las infracciones permanentes, por cuanto las acciones ejecutadas por Maple (que erróneamente la DFSAI tomó como acciones de abandono), fueron realizadas en un momento puntual. En consecuencia, la DFSAI no puede sostener que la empresa ha actuado en la ilegalidad al no tener dicho instrumento hasta la fecha, por lo que, en consecuencia, no puede calificar el supuesto incumplimiento como una infracción permanente.
- m) En ese sentido, a consideración del administrado, la conducta imputada calza perfectamente dentro de la definición de infracción instantánea con efectos permanentes, en atención a lo cual DFSAI ha debido contabilizar el plazo prescriptivo desde el momento en que se consumó la supuesta infracción, es decir, el 15 de octubre de 2010.
- n) Sobre el particular, el administrado precisó que el ducto fue clausurado por el Osinergmin mediante Resolución de Gerencia de Fiscalización de Osinergmin N° 9873-2010-OS-GFHL del 15 de octubre de 2010, fecha a partir de la cual Maple dejó de utilizar la referida instalación, transportando

²⁵

El administrado citó los siguientes argumentos de la DFSAI:

"Sin embargo, las acciones efectuadas de manera posterior a dicha fecha tales como la limpieza, desplazamiento de crudo, entre otras, que están comprendidas en el plan y el cronograma presentados al Osinergmin, constituyen actividades de abandono realizadas después de que el administrado decidió abandonar el ducto, las mismas que se realizaron sin contar con un Plan de abandono previamente aprobado"

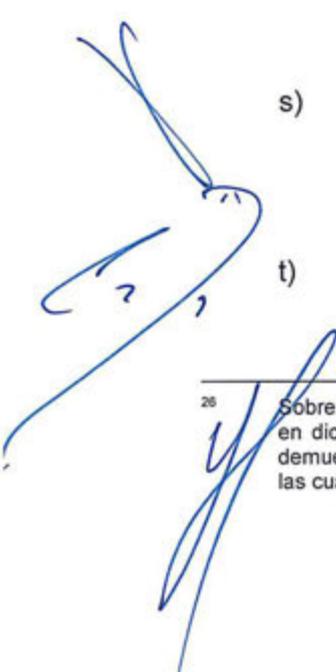
el petróleo crudo a través de camiones cisternas, lo cual fue debida y oportunamente informado a las autoridades pertinentes. En consecuencia, dado que desde el 15 de octubre de 2010 Maple dejó de usar el ducto, el supuesto abandono de este equipo se habría realizado evidentemente desde dicha fecha (15 de octubre de 2010), habiendo transcurrido largamente el plazo de prescripción de cuatro (4) años.

- o) En consecuencia, siendo que el OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionar el 9 de abril de 2015 (fecha de notificación de la resolución subdirectoral de imputación de cargos), es decir, más de seis (6) meses después de haber prescrito toda posible acción frente a la empresa; corresponde al OEFA declarar la prescripción y ordenar el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador.
- p) Por otro lado, el administrado refirió que en el supuesto negado que la Administración pretenda otorgarle una fecha distinta, ésta debe ser como máximo entre los meses de octubre y noviembre de 2010, puesto que Maple con fecha 25 de octubre de 2010, tal como consta en la Carta N° MGP-OPM-L-0272-2010, inició las acciones para dejar inactivo el ducto, para lo cual presentó al Osinergmin un Plan y Cronograma²⁶.
- q) Finalmente, Maple indicó que la Carta GGRL-SUPC-GFST-01170-2010 que le fuera remitida en el mes de diciembre del año 2010 por Perupetro, demuestra que en dicho mes, Maple informó a Perupetro su decisión definitiva de devolver el ducto; decisión que fue confirmada por Maple expresamente y por escrito mediante Carta MG-LEGL-L-0093-10 del 30 de diciembre de 2010.



Sobre la medida correctiva

- r) Al respecto, el administrado solicitó que se declare la nulidad de la medida correctiva impuesta debido a que es física y jurídicamente imposible realizarla, al no poder tramitar un plan de abandono de una instalación de la cual no es titular.
- s) En ese sentido, Maple refirió que al haber realizado la devolución del ducto, ya no es titular del mismo, no realiza operaciones en él y no tiene ningún poder de decisión sobre las acciones que se puedan realizar en el mismo.
- t) En consecuencia, la DFSAI no puede imponer a la empresa, la obligación de presentar un plan de abandono y realizar la vigilancia de una instalación de la cual no es titular y sobre la cual no tiene ningún poder de



²⁶

Sobre el particular, Maple señaló que el Osinergmin estuvo supervisando directamente las labores contenida en dicho Plan y Cronograma, tal como se refleja en el Oficio N° 135-2011/OS-GFHL-UPPD, con lo cual se demuestra que Maple si realizó y cumplió con realizar las actividades correspondientes para el cierre del ducto, las cuales como ya se señaló iniciaron el 25 de octubre de 2010.

decisión, puesto que de lo contrario se estaría vulnerando la seguridad jurídica en la cual se basan las actividades de hidrocarburos.

- u) Por otro lado, la empresa indicó que a la fecha de la emisión de la resolución apelada, el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ya había sido derogado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, por lo que la DFSAI debió basar la imposición de la medida correctiva conforme a lo regulado en la norma vigente.
- v) En esa línea, refirió que el Decreto Supremo N° 039-2014-EM solamente establece un plazo de presentación del plan de abandono, en función al vencimiento del contrato, no estableciendo ningún otro plazo de presentación. En consecuencia, Maple no se encuentra en el supuesto o situación que da lugar al abandono regulado en el artículo 98° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM.
- w) Por lo expuesto, y en el supuesto negado que el OEFA insista en que Maple ha realizado actividades de abandono sin contar con dicho instrumento, será imposible para la empresa la presentación y aprobación de un plan de abandono por parte de la autoridad certificadora, en la medida que el propio Decreto Supremo N° 036-2014-EM establece que no se evaluará, y en consecuencia no se aprobará ningún instrumento presentado con posterioridad al inicio de una actividad.
- x) Finalmente, el administrado precisó que la medida correctiva de vigilancia del ducto es un imposible físico debido a que diversas entidades gubernamentales permitieron el posicionamiento de moradores y construcción de viviendas en el derecho de vía del ducto antes de ser entregado a Maple en el año 1994.



II. COMPETENCIA

- 11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁷, se crea el OEFA.
- 12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley

²⁷ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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



N° 30011²⁸ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

13. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁹.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³² se estableció que el OEFA asumiría las

²⁸ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

LEY N° 29325

Disposiciones Complementarias Finales

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

³⁰ DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

LEY N° 28964. Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

³² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de

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

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³³, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁵.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³⁶, prescribe que el ambiente

hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

³³

LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

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

LEY N° 28611.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que,

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

18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁷.
20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁸, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁰.
21. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la

en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

³⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

⁴⁰ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴¹.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas en el presente procedimiento administrativo sancionador consisten en determinar:
 - (i) Si Maple habría realizado actividades de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa y le correspondía solicitar previamente la aprobación de un plan de abandono por parte de la autoridad competente
 - (ii) Si la potestad sancionadora del OEFA ha prescrito en el presente caso y no corresponde declarar responsabilidad administrativa.
 - (iii) Si correspondía el dictado de una medida correctiva a Maple en el presente caso.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si Maple habría realizado actividades de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa

25. El artículo 4º del Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece un conjunto de definiciones en el marco de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, entre las que figura la referida al plan de abandono, de acuerdo al siguiente detalle:

"Plan de abandono .- Es el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación, corregir cualquier condición adversa ambiental e implementar el

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



recondicionamiento que fuera necesario para volver al área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. **Este Plan incluye medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al Ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad.**
(Énfasis agregado)

26. De otro lado, el artículo 31° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Reglamento de la Ley del SEIA), regula lo siguiente:

"Artículo 31°.- Medidas de cierre o abandono

Las Autoridades Competentes deben regular y requerir medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, en los cuales se considerarán los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones, así como las medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre.

Estas medidas deben incluirse en el plan de cierre o abandono que forma parte del estudio ambiental o ser aprobadas adicionalmente de manera más detallada en otro instrumento de gestión ambiental, cuando corresponda.
(Énfasis agregado)

27. En principio, corresponde a esta sala determinar si las acciones efectuadas por Maple configuran actividades o medidas de abandono y si, bajo ese marco normativo, correspondía la presentación de un plan de abandono y adoptar las acciones correspondientes a la protección del medio ambiente.
28. En ese sentido, en su recurso de apelación, Maple indicó que la primera instancia confunde los términos de devolución con abandono y que en ninguno de los documentos emitidos por el administrado se hace uso de la palabra "abandono". Según el argumento del recurrente, debe entenderse la acción realizada como una devolución al concedente para que sea él (Perupetro) o el propietario del ducto (Petroperú), quienes dispongan las medidas a efectuarse sobre dicha instalación.
29. No obstante, esta sala considera pertinente indicar que tal como ha sido manifestado en anterior jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental, el plan de abandono se encuentra referido al IGA, en el cual se establecerá el conjunto de acciones para: (i) abandonar un área o instalación; (ii) corregir cualquier condición adversa ambiental; e, (iii) implementar el recondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso⁴².

⁴² Resolución N° 020-2016-OEFA/TFA-SEE del 28 de marzo de 2016. En este mismo pronunciamiento se indicó además lo siguiente:

30. En este escenario, y de acuerdo a lo establecido en la normativa ambiental, al haber concluido sus actividades, Maple estaba en la obligación de presentar un plan de abandono respecto de dicha instalación en su calidad de titular de actividades de hidrocarburos.
31. En efecto, el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁴³ establece que el titular de actividades de hidrocarburos se encuentra en la obligación de presentar un plan de abandono, una vez culminada dichas actividades. En vista de ello, atendiendo a que Maple dejó de realizar operaciones haciendo uso del Oleoducto, se encuentra inmerso en el supuesto del citado artículo.
32. En ese sentido, el argumento presentado por Maple respecto a que no le resulta aplicable el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, por no haber culminado las actividades de hidrocarburos materia del Contrato de Licencia, carece de sustento normativo.

"El Plan de abandono es un instrumento de gestión ambiental a cargo del titular de la actividad de hidrocarburos que decida dar por terminada sus actividades. En torno a dicho instrumento ambiental se han establecido dos (2) procedimientos administrativos; el primero, referido a su presentación y aprobación por parte de la autoridad competente (en el marco de la evaluación ambiental), y el segundo, relacionado con la verificación de su cumplimiento por parte de la autoridad competente (en el marco de la fiscalización ambiental).

En efecto, de acuerdo con las disposiciones antes citadas, se establece que en el supuesto que el administrado decida terminar sus actividades de hidrocarburos (supuesto de hecho descrito en el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM), este se encontrará sujeto al procedimiento administrativo de evaluación ambiental del Plan de abandono. En otras palabras, se estaría frente a una obligación *ex ante* al desarrollo de actividades a ser implementadas por el titular de las actividades de hidrocarburos".

Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

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

a. Teniendo en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema se propondrá, en el Plan de abandono las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución.

b. La verificación del cumplimiento del Plan de abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de abandono, infracción al presente Reglamento.

c. Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de abandono el responsable del proyecto deberá otorgar Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza), que sustente el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan de abandono. La Garantía debe ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de abandono propuesto, con vigencia hasta noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la culminación de las actividades consideradas en el Plan de abandono.

d. La garantía de Seriedad de Cumplimiento del Plan de abandono, no podrá ser liberada hasta que el OSINERG informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del Plan de abandono y al cumplimiento de las metas ambientales de éste.

Durante la elaboración del Plan de abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales."

33. En esa misma línea argumentativa, debe resaltarse que la culminación de actividades de hidrocarburos se configura también en aquellos casos referidos a una instalación. Siendo ello así, es importante que la definición de plan de abandono contenida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, sea leída de manera conjunta, integral y sistemática con el artículo 89° de dicha norma. En atención a esta lectura, de los documentos que figuran en el expediente evaluado, se desprende que desde el cierre del Oleoducto dispuesto por Osinergmin en el mes de octubre del año 2010 se produjo la culminación de actividades de hidrocarburos en esta instalación.
34. De este modo, el administrado debió tomar en consideración lo establecido en el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, como ha sido señalado precedentemente, y en atención a este marco jurídico, al tomar la decisión de dar por terminada sus actividades de hidrocarburos, en su calidad de titular, debió comunicar tal hecho por escrito a la Dgaae y presentar, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes, un plan de abandono que coincida con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de gestión ambiental que cuentan con aprobación (en el presente caso, con lo señalado en el PAMA del Campo Agua Caliente y Oleoducto Agua Caliente).
35. Siendo ello así, Maple, como administrado y en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos, al manifestar a Perupetro su decisión de dejar de utilizar el Oleoducto en diciembre del año 2010, debió ceñirse al plazo antes mencionado, a fin de tramitar su plan de abandono.
36. El abandono de las instalaciones del Oleoducto sin contar con el respectivo plan de abandono, pone en riesgo el medio ambiente y recursos naturales, dado que la exigencia del referido instrumento de gestión ambiental apunta precisamente a contar con una herramienta que coadyuve a la prevención de posibles impactos negativos al ambiente⁴⁴ derivados del estado inoperativo y/o en desuso en el que se encuentra la instalación respecto a la que se está realizando las acciones de abandono⁴⁵.

⁴⁴ Como el que motivó la denuncia de la señora Carmen Alejandrina Díaz Díaz (y que generó la Supervisión Especial 2012 y el posterior ITA), así como –entre otros- el impacto visual que produce la presencia de un ducto de hidrocarburos en la zona.

⁴⁵ El artículo 27° de la Ley N° 28611 dispone que los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de sus actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo. En ese sentido, la referida norma establece que dicho aspecto deberá ser considerado durante el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el marco legal vigente. Siendo el plan de abandono un instrumento de gestión ambiental, le resulta aplicable el descrito articulado.

Asimismo, para ahondar en el concepto de estos impactos ambientales negativos mencionados en el considerando 37 de la presente resolución, cabe indicar que la Resolución N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de diciembre de 2015, manifestó que "entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, en los términos siguientes:

**Artículo VI.- Del principio de prevención*

37. En este contexto, la ejemplificación de lo antes señalado se reflejó en el presente caso, por cuanto si bien Osinergmin dispuso el cierre del Oleoducto en el año 2010, ejecutando lo necesario para ello, dos años después se produjo el incidente denunciado por la señora Carmen Díaz, como consecuencia del estado obsoleto de la instalación clausurada, en vista a lo cual Maple debió haber adoptado en su momento, las condiciones mínimas de seguridad y vigilancia que permitieran prevenir el derrame denunciado. De este modo, si bien de acuerdo al PAMA del Campo Agua Caliente y Oleoducto Agua Caliente, a Perupetro le correspondía levantar la infraestructura instalada para las actividades de hidrocarburos efectuadas por Maple, una vez culminadas éstas en su totalidad, así como revegetar la zona donde se encontrara ubicada tal infraestructura, es obligación de Maple que hasta finalizar la exploración y explotación de hidrocarburos materia del Contrato de Licencia, efectúe medidas de seguridad y vigilancia sobre el Oleoducto, orientadas principalmente a su limpieza, a fin de prevenir derrames de hidrocarburos que pudieran suscitarse, dada su antigüedad.
38. De otro lado, y a mayor abundamiento, en las obligaciones a cargo del administrado, cabe indicar que el Osinergmin en su Informe Técnico N° 180786-1 de fecha 19 de noviembre del 2010 manifestó lo siguiente⁴⁶:

3. CONCLUSIONES

3.1 *Maple deberá iniciar la gestión de presentación de Plan de abandono del Ducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa, considerando que ha decidido no continuar utilizando el Ducto mencionado en el futuro.*

39. Asimismo, es importante indicar que el citado organismo regulador se había pronunciado en la misma línea con anterioridad, en el mes de setiembre del 2010, a través del informe técnico que sustentó la Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 9873-2010-OS-GFHL, recomendando en dicha oportunidad que se disponga como medida de seguridad, *“el cierre de las instalaciones del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa, operado por la empresa THE MAPLE GAS CORPORATION DEL PERÚ S.R.L., hasta que la citada empresa cumpla con las obligaciones previstas en los artículos 54°, 55° y 56° del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM y no exista un peligro inminente ni grave*

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

Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental) y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado”.

A fojas 95.

riesgo para la vida y salud de la población en el tramo del oleoducto que se encuentra cerca a las viviendas”.

40. Frente a esta situación y de acuerdo a lo resuelto por Osinergmin en la resolución señalada precedentemente, Maple se encontraba antes dos posibilidades: de un lado, adoptar las medidas a fin de contar con una instalación que cumpla las medidas de seguridad requeridas por el organismo regulador; del otro, dejar de emplear la instalación objeto de observación por Osinergmin, asumiendo las obligaciones que esta acción implicaba. De este modo, al decidir Maple devolver el ducto, tal como argumenta en su recurso de apelación, una vez ordenado el cierre del Oleoducto, debió presentar el correspondiente plan de abandono y no efectuar acciones sin contar con éste, por lo que esta sala coincide con lo manifestado por la primera instancia en el considerando 41 de la resolución impugnada, en el extremo donde precisa que las actividades efectuadas por Maple de manera posterior al 19 de octubre de 2010, tales como la limpieza, desplazamiento de crudo, entre otras, sí constituyen actividades de abandono realizadas después de que el administrado decidió dejar de utilizar el Oleoducto. En consecuencia, contrariamente a lo manifestado por el administrado – quien argumenta que dichas actividades únicamente daban cumplimiento a lo dispuesto por Osinergmin – debió contar con un plan de abandono previamente aprobado.
41. Los artículos 2º y 3º⁴⁷ del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, disponen que es el titular a cargo de las actividades de hidrocarburos quien asume las obligaciones producto de su actividad, así como es responsable por los impactos ambientales que se produzcan como resultado, entre otros, de sus actividades. En tal sentido, corresponde que Maple se haga cargo de solicitar la aprobación de un plan de abandono en su condición de titular de las actividades antes descritas que en su oportunidad se efectuaron valiéndose del uso del Oleoducto.
42. Precisamente, en atención a la calidad de titular de actividades de hidrocarburos a cargo de estas obligaciones ambientales debe enfocarse el deber de Maple, de cumplir con presentar el plan de abandono del oleoducto. En esa medida, los

⁴⁷ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Artículo 2.- El presente Reglamento es de aplicación para todas las personas naturales y jurídicas Titulares de Contratos definidos en el artículo 10 de la Ley N° 26221, así como de Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de Actividades de Hidrocarburos dentro del territorio nacional.

En caso que el Titular de la actividad transfiera, traspase o ceda la actividad a un tercero, el adquirente o cesionario debe ejecutar las obligaciones ambientales que se le hayan aprobado al transferente o cedente, así como las aplicables a dicha actividad. Esta regla rige también en el caso de fusión de empresas.

Artículo 3.- Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de abandono.

argumentos presentados por Maple en su recurso de apelación, respecto a que no es propietario del ducto y que en vista de ello no puede realizar acciones sobre él, carecen de asidero legal.

43. Por otra parte, en cuanto a lo afirmado por el administrado, con relación a que la presentación de un plan de abandono implicaría el incumplimiento del contrato de licencia suscrito con Perupetro en el extremo de lo dispuesto en su acápite 22.5, tomando en consideración que presentar y ejecutar un plan de abandono implicaría la inutilización del ducto; es preciso indicar que la inutilización de la mencionada instalación ya fue dispuesta mediante el cierre del Oleoducto por parte de Osinergmin en el marco de la evaluación efectuada por dicho organismo a las condiciones mínimas de seguridad y estado del referido Oleoducto, hasta que Maple cumpla con las obligaciones previstas en el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, orientadas al control de corrosión y revestimiento de instalaciones metálicas expuestas a la atmósfera.
44. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que la obligación contenida en el acápite 22.5 del Contrato de Licencia, no enerva el cumplimiento de la presentación de un plan de abandono respecto de una de las instalaciones otorgadas bajo dicho contrato. En ese sentido, al momento de cesar en su uso y proceder a su devolución, no solo debe entregarse en óptimas condiciones sino además debe cumplir con la presentación del mencionado plan.
45. Cabe agregar que la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, establece en el numeral 5.2 de su artículo 5°, que el incumplimiento en la presentación de un instrumento de gestión ambiental complementario, será entendido como el incumplimiento de un compromiso contemplado en un IGA, para efectos de su tipificación y sanción⁴⁸; en ese sentido, en el presente procedimiento administrativo, ha quedado acreditado que Maple incumplió lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, en concordancia con lo establecido en el artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, por cuanto habría realizado actividades de abandono en el Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa sin contar con un plan de abandono previamente aprobado, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

⁴⁸ En la Resolución N° 012-2016-OEFA/TFA-SEE del 10 de febrero de 2016, el Tribunal de Fiscalización Ambiental manifestó sobre el numeral 5.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, lo siguiente:

"(...) para acreditar la existencia de responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa en un procedimiento administrativo sancionador, corresponde evaluar la relación de causalidad entre la conducta llevada a cabo por el administrado, con la infracción cuya comisión se le imputa.

En aplicación de lo expuesto en el presente caso, la conducta imputada a Corporación Okey está referida a que este efectuó actividades de abandono sin contar con el Plan de abandono previamente aprobado por la autoridad competente; hecho que habría generado el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 90° concordado con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD".

V.2 Si la potestad sancionadora del OEFA ha prescrito en el presente caso y no corresponde declarar responsabilidad administrativa.

46. Maple alegó que la Resolución Directoral N° 078-2017-OEFA/DFSAI, emitida en el presente procedimiento se ha efectuado cuando la potestad sancionadora del OEFA habría prescrito, al considerar que la conducta imputada constituye una infracción instantánea.
47. Al respecto, es pertinente mencionar que el numeral 250.1 del artículo 250° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, (en adelante, **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**)⁴⁹ establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años.
48. De igual modo, el numeral 42.1 del artículo 42° del TUO aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁵⁰

⁴⁹ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye, entre otras, las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008

TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 250.- Prescripción

250.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

250.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.

En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia.

⁵⁰ Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/PCD aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 42.- Prescripción

42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.

42.2 El plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado. El plazo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

establece que la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años.

49. Ahora bien, esta sala considera oportuno mencionar que el numeral 250.2 del artículo 250° del TUE de la Ley del Procedimiento Administrativo General recoge cuatro (4) tipos de infracciones: i) las instantáneas, ii) las instantáneas de efectos permanentes, iii) las continuadas y iv) las permanentes.
50. En efecto, dicha norma indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción comienza a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, en el caso de las infracciones instantáneas⁵¹ o infracciones instantáneas de efectos permanentes⁵²; desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas⁵³; o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes⁵⁴. Dicho detalle puede

42.3 La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.

42.4 El administrado puede plantear la prescripción por vía de defensa, lo cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa sin más trámite que la constatación de los plazos.

42.5 En caso se declare la prescripción, la autoridad iniciará las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, de ser el caso

51 Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que:

"se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".

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.*

Consulta: 10 de abril de 2017.

http://www.mpf.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

52 Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas de efectos permanentes, o denominadas infracciones de estado:

"...se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero —como las permanentes— pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. Así, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico." (Ibidem)

53 Con relación a la infracción continuada, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

"La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario." (Ibidem)

54 Sobre las infracciones permanentes, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

"(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que

ser observado en el siguiente cuadro:

Tipo de infracción	Inicio del cómputo del plazo para prescripción
Infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes	A partir del día en que la infracción se hubiera cometido
Infracciones continuadas	Desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción
Infracciones permanentes	Desde el día en que la acción cesó

Fuente: Artículo 250° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Elaboración: TFA

51. Considerando el marco normativo expuesto, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la infracción imputada, corresponde a esta sala identificar, en primer lugar, la naturaleza de la infracción a fin de determinar su tipo y, en virtud de ello —en segundo lugar— establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.
52. Sobre el particular, como se puede apreciar, la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución tiene naturaleza permanente, toda vez que la situación antijurídica detectada en la Supervisión Especial 2012, referida a realizar actividades de abandono del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa sin contar con un plan de abandono aprobado previamente por la autoridad competente, se prolongó en el tiempo y permanecerá hasta la fecha de aprobación del respectivo instrumento de gestión ambiental complementario, esto es, el mencionado plan. En tal sentido, a partir de dicha fecha de aprobación se iniciará el cómputo del plazo de prescripción.
53. Por lo tanto, esta sala es de la opinión que la facultad del OEFA para determinar la responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución aún no inicia cómputo de plazo.
54. Asimismo, cabe señalar que al no contar Maple al momento de emisión de la recurrida, con un plan de abandono respecto al Oleoducto Agua Caliente, todas las actividades que viene realizando hasta que obtenga el referido plan o IGA continuarán surtiendo efectos. En esa línea, solamente a la obtención de este instrumento, empezará a correr el plazo de prescripción señalado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, razón por la cual, la conducta infractora materia de análisis no tiene naturaleza jurídica de infracción instantánea sino más bien de infracción permanente.
55. En ese sentido, siendo que al momento de la emisión de la Resolución Directoral apelada no se había aprobado el plan de abandono del Oleoducto Agua

se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...). (Ibidem)

Caliente, la facultad para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, no había prescrito, al momento de la declaración de responsabilidad administrativa de Maple.

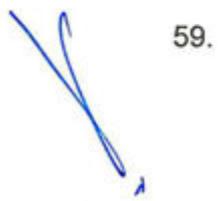
56. Por lo tanto, teniendo en consideración lo antes señalado, corresponde a este órgano colegiado desestimar el argumento presentado por el administrado respecto de la prescripción de la infracción imputada.

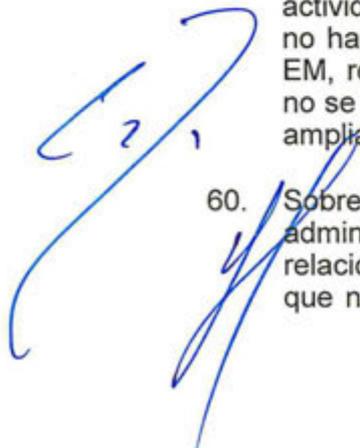
V.3 Si correspondía el dictado de una medida correctiva a Maple en el presente caso

57. En su recurso de apelación, Maple manifestó que la DFSAI, mediante la resolución apelada, ordenó el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

- Acreditar la presentación de un Instrumento de Gestión Ambiental, con relación al Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa, a través del procedimiento aplicable según lo determine la autoridad de certificación ambiental competente.
- Presentar un cronograma de vigilancia del Oleoducto Agua Caliente – Refinería Pucallpa que ejecutará a fin de reducir la posibilidad de potenciales derrames que generen impactos negativos al ambiente, hasta la aprobación del respectivo instrumento de gestión ambiental.

- 
58. Maple, en su recurso de apelación, sostuvo que dichas medidas correctivas constituyen un imposible jurídico en el sentido que, al haberse efectuado la devolución del ducto, no se tiene poder de decisión sobre las acciones realizadas sobre él y, por ende, no puede presentarse un plan de abandono de esta instalación. Asimismo, sostuvo que no se puede efectuar la vigilancia requerida por la DFSAI, al no tener la titularidad sobre el Oleoducto.

- 
59. Por otro lado, el administrado agregó que la DFSAI no puede imponer una medida correctiva en atención a una norma que no se encuentra vigente, como es el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, debiendo haberse aplicado el Decreto Supremo N° 039-2014-EM. En este orden de ideas, bajo el ámbito de esta última norma, Maple indica que no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 98° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM relacionado al abandono de actividades. En adición a ello, el administrado manifiesta que la primera instancia no ha tomado en cuenta que el artículo 5° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, relacionado a la obligatoriedad de la certificación ambiental, establece que no se evaluarán los estudios ambientales presentados con posterioridad al inicio, ampliación o modificación de una actividad de hidrocarburos.

- 
60. Sobre la determinación de la norma aplicable al presente procedimiento administrativo sancionador, en atención a lo manifestado por el administrado con relación a que la medida correctiva que le ha sido dictada se basa en una norma que no se encontraba vigente, debiendo haberse aplicado el Decreto Supremo



N° 039-2014-EM; cabe indicar que, de acuerdo al principio de irretroactividad, contemplado en el artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, “*son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables*”. En ese sentido, correspondía que, tomando en consideración la fecha de las comunicaciones de Maple sobre su decisión de efectuar la devolución del ducto (años 2010 y 2011) y advertido el incumplimiento de presentar el respectivo plan de abandono, se aplique la norma vigente en dicha oportunidad, esto es, el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

61. Sin perjuicio de lo expuesto, y atendiendo al análisis de retroactividad benigna, en el presente procedimiento se observa que, sea a través de lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, como a través de lo establecido en el artículo 34° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en ambas normas se mantiene el carácter obligatorio al cumplimiento de las compromisos comprendidos en un IGA aprobado, por lo que no se advierte que una de ella sea más favorable al administrado, como alega el recurrente.
62. Asimismo, atendiendo a lo señalado por Maple con relación a que la presentación de un plan de abandono no sería viable bajo el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, cabe indicar que lo establecido en la parte final del artículo 5° de la citada norma, sobre obligatoriedad de la certificación ambiental está contemplado para la presentación de estudios ambientales después del inicio, modificación o ampliación de actividades de hidrocarburos.
63. En este sentido, es importante señalar que el inicio de actividades de Maple cuenta con un estudio ambiental aprobado, siendo este el PAMA del Campo Agua Caliente y Oleoducto Agua Caliente. De tal manera, la aprobación del plan de abandono solicitado como medida correctiva por la primera instancia constituye un supuesto diferente al del mencionado artículo 5°, en la medida que se trata de un IGA complementario al IGA previamente aprobado.
64. El artículo 13° del Reglamento de la Ley del SEIA, entiende como IGA complementario al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, a aquellos instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en él y que establecen obligaciones en forma concordante con los objetivos, principios y criterios señalados en la Ley y Reglamento del SEIA, de tal forma que adoptan medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, entre otras.
65. En este orden de ideas, y en concordancia con lo señalado en el ITA, el propósito de este IGA denominado plan de abandono es la prevención de impactos ambientales, como ha sido precisado en el considerando 36 de la presente resolución.
66. El Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA dispone en su artículo 28°, que las medidas correctivas son disposiciones a través de las que se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta

infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

67. La definición antes descrita guarda concordancia con la establecida en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que en su artículo 22° señala que se podrán ordenar medidas correctivas necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
68. De este modo, la necesidad de la imposición de una medida correctiva por parte de la DFSAI en el presente procedimiento administrativo sancionador, busca tutelar todos los posibles impactos que se hubieran generado y que aún podrían generarse en el entorno del Oleoducto, dado que sin el plan de abandono no se cuenta con acciones determinadas y concretas respecto a medidas de remediación y rehabilitación respecto al Oleoducto dejado fuera de uso.
69. Siendo ello así, es necesario indicar que el Contrato de Licencia celebrado entre Maple y Perupetro establecía la obligación de este último de presentar el plan de abandono con relación a las actividades efectuadas de manera previa al inicio de actividades de Maple; de este modo, corresponde a Maple, en su calidad de actual titular de actividades de hidrocarburos en el Lote 31-D donde se ubica el Oleoducto, presentar el plan de abandono que contemple toda acción a realizar frente a la posibilidad de algún incidente con el Oleoducto actualmente clausurado.
70. Asimismo, atendiendo a lo establecido en el Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-EM, mediante el cual se define al pasivo ambiental como una instalación mal abandonada, entre otros, como consecuencia de operaciones en el Subsector Hidrocarburos que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos; así como a lo manifestado por la Dgaae del MEM, mediante Informe N° 175-2012-MEM-AAE/ESM⁵⁵, se advierte que el Oleoducto es un pasivo ambiental. En ese sentido, en atención lo establecido en el artículo 17° de la señalada norma, Maple debe presentar un plan de abandono.
71. Por otro lado, respecto al sustento normativo para la aplicación de una medida correctiva, debe precisarse que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, en cuyo artículo 19° se establece lo siguiente:

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

⁵⁵ A fojas 63 a 65



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

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

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

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

(Énfasis agregado)

72. En este mismo orden de ideas, y a fin de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del citado artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁵⁶, que dispone en su artículo 2° lo siguiente:

⁵⁶ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014.

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

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

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

(...)"

(Énfasis agregado)

73. De lo expuesto se advierte que, durante la vigencia de la citada norma, el OEFA tramitaría procedimientos excepcionales en los cuales si se verifica la existencia de infracción administrativa, se declararía la responsabilidad de la empresa, y dictaría las medidas correctivas destinadas a revertir las conductas que constituyen infracción y, en caso se incumpla la medida en cuestión, la entidad se encontrará habilitada a imponer las sanciones correspondientes⁵⁷.

⁵⁷ Sin embargo, conforme se desprende de la lectura del referido artículo 19° de la Ley N° 30230, en caso las conductas infractoras se encontrasen en los supuestos establecidos en los literales a), b) o c) de dicho artículo, la entidad podrá imponer el 100% de las multas aplicables (procedimientos ordinarios).



74. En ese sentido, la Ley N° 30230 busca que la sanción se encuentre suspendida hasta el término de los tres (3) años de vigencia de dicha ley⁵⁸, con lo cual, a partir de su vigencia, la Administración solo se encuentra facultada a declarar la responsabilidad administrativa y, de corresponder, dictar la medida correctiva respectiva. No obstante ello –y conforme a la lectura de la mencionada disposición– ante un eventual incumplimiento de la medida correctiva, el OEFA se encuentra facultado a reanudar el procedimiento administrativo sancionador y, en este caso, imponer la sanción correspondiente (multa o amonestación).
75. Bajo el marco normativo descrito en el párrafo precedente, la primera instancia dispuso la aplicación de una medida correctiva al advertirse que a la fecha de la emisión de la resolución apelada, no se había adoptado ninguna acción para subsanar la conducta infractora, esto es presentar el plan de abandono del Oleoducto y efectuar labores de vigilancia. En adición a lo señalado, cabe hacer hincapié que la inacción del administrado en las acciones antes indicadas, conllevaron el derrame de hidrocarburo por corrosión, conforme figura en la documentación del expediente alcanzado a esta sala, y que no enerva la posibilidad de ocurrencia de un incidente similar a futuro, lo que genera un alto riesgo de no contarse con el requerido IGA complementario.
76. Tomando en consideración lo antes expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo del recurso interpuesto, con relación a la imposición de una medida correctiva.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

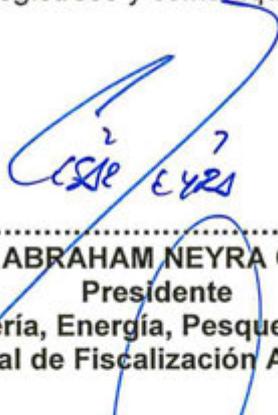
SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 078-2017-OEFA/DFSAI del 19 de enero de 2017, mediante la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. por la conducta infractora e imposición de medida correctiva que figuran respectivamente en los Cuadros N° 1 y N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

⁵⁸ La Ley N° 30230 entró en vigencia el 14 de julio del 2014 por un periodo de tres años.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente

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



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal

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



.....
RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO
Vocal

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



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ
Vocal

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