



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

RESOLUCIÓN N° 142-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 380-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : TRANSPORTADORA DE GAS DEL PERÚ S.A.
SECTOR : GAS NATURAL
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1659-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1659-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Transportadora de Gas del Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 23 de mayo de 2018

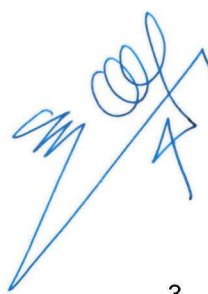
I. ANTECEDENTES

1. Transportadora de Gas del Perú S.A.² (en adelante, **TGP**) es una empresa que realiza operaciones de transporte por ductos de gas natural y transporte de líquidos de gas natural (en adelante, **Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural**), ambos ductos nacen en la selva de Cusco, atraviesan la sierra de Ayacucho y Huancavelica, para llegar a la costa de Ica.
2. TGP cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental aprobados:

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 380-2015-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Registro Único de Contribuyente N° 20499432021.

- 
- El 18 de marzo de 2002, mediante Resolución Directoral N° 092-2002-MEM/DGAA, el Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) por medio de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (**Dgaae**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto del Sistema de Transporte de Gas Natural y Transporte de los Líquidos de Gas Camisea – Lima (**EIA de TGP**).
 - El 16 de diciembre de 2009, mediante Resolución Directoral N° 468-2009-MEM/AAE, modificada por Resolución Directoral N° N° 010-2010-MEM/AAE del 14 de enero de 2010, la Dgaae, aprobó el Plan de Manejo Ambiental de Operaciones del Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural Vehicular y Líquidos de Gas Natural, Camisea – Lima (**PMA de TGP**).
 - Plan de Contingencias para la Operación de los Sistemas de Transportes por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural, aprobado por Resolución de Gerencia de Fiscalización de Gas Natural N° 175-2013-OS/GFGN-DPTN, de fecha 19 de agosto de 2013.

3. Mediante el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales remitido el 30 de abril de 2015 vía correo electrónico³, TGP informó sobre un incidente relacionado al derrame de líquidos de gas natural ocurrido el 30 de abril de 2015, en la progresiva KP 183+644 del Sistema de Transporte de Líquidos de Gas Natural.
4. En atención a ello, la Dirección de Supervisión del OEFA (**DS**), del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**), dispuso una Supervisión Especial del 1 al 4 de mayo de 2015 (**Supervisión Especial 2015**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa (**Acta de Supervisión**), del Informe de Supervisión N° 687-2015 OEFA/DS-HID⁴ (**Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 677-2015-OEFA/DS⁵ (**ITA**).
5. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 084-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de enero de 2016⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación (**SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (**DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra TGP.
6. Luego de analizados los descargos⁷, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 983-2016-OEFA/DFSAI del 11 de julio de 2016⁸, mediante la cual declaró la

³ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 8.

⁴ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 8.

⁵ Folios 1 a 6.

⁶ Folios 485 a 494, notificado el 10 de febrero de 2016, conforme a la Razón Subdirectoral que obra a Folio 614.

⁷ Presentado mediante escrito con registro N° 18732 el 9 de marzo de 2016 (folios 495 a 613).

⁸ Folios 671 a 691. Notificado al administrado el 14 de julio de 2016 (folio 692).

existencia de responsabilidad por parte de TGP.

7. Mediante Resolución N° 040-2016-OEFA/TFA-SME, de fecha 28 de noviembre de 2016, se declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 983-2016-OEFA/DFSAI, al haber vulnerado el principio de tipicidad y legalidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° y el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, toda vez que se aplicó indebidamente la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, aprobada por Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD cuando correspondía aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD que aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural del Osinergmin.
8. Con fecha 21 de abril de 2017, a través de la Resolución Subdirectoral N° 514-2017-OEFA/DFSAI/SDI, del 21 de abril de 2017 se resuelve variar la imputación realizada contra TGP mediante la Resolución Subdirectoral N° 084-2016-OEFA/DFSAI/SDI.
9. El administrado presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 514-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁹, el 29 de mayo del 2017.
10. El 31 de agosto de 2017, se realizó la audiencia de informe oral, en la que TGP reiteró los argumentos indicados en su escrito de descargo¹⁰, en la misma fecha presentó un escrito adicional¹¹.
11. Luego de la evaluación de los descargos presentado por el administrado, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 981-2017-OEFA/DFSAI/SDI-IFI (**Informe Final**)¹², del 12 de octubre de 2017, mediante el cual se recomendó a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de TGP y ordenar que se cumpla la medida correctiva propuesta.
12. Con fecha 11 de diciembre de 2017, TGP presenta sus descargos al Informe Final¹³. El 19 de diciembre de 2017 se llevó a cabo el informe oral solicitado por el administrado.¹⁴
13. Luego de analizados los descargos, la SDI emitió la Resolución Directoral N° 1659-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad por parte de dicha empresa, conforme se muestra, a continuación:

⁹ Folios 900 a 1175

¹⁰ Folio 1780

¹¹ Folios 1785 al 1883

¹² Folios 1297 al 1323.

¹³ Folios 1334 al 1348

¹⁴ Folios 1370 a 1420

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
TGP no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos en suelo, cuerpos de agua superficial y flora generados por el derrame de líquidos de gas natural producido el 30 de abril del 2015 a causa de la ruptura del ducto de acero de 14" ubicado a la altura de la progresiva KP 183+644 (Coordenadas UTM WGS84, E: 0656041/ N: 8570198).	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹⁵ (RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 ¹⁶ , Ley General del Ambiente (LGA).	Numeral 3.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD modificada por Resolución N° 388-2007-OS/CD ¹⁷

Fuente: Resolución Directoral N° 514-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

15

Artículo 3°.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente. Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares. Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

LGA

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

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

17

TIPIFICACIÓN Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE LA GERENCIA DE FISCALIZACIÓN DE GAS NATURAL DE OSINERGMIN RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 388-2007-OS/CD

ACCIDENTES Y/O PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE				
Anexo 3	Infracción	Base Normativa	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria
	3.2. Incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección, control y recuperación de fugas, drenajes, incendios, y/o derrames.	Arts. 221° numeral 2 y 289° del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH. (*) RECTIFICADO POR FE DE ERRATAS Arts. 82° literal a) y 83° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Art. 83° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 72°, 110° y 118° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. Arts. 21° y 60° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-99-EM. Art. 21° del Anexo 1 del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM. Arts. 72°, 106°, 128°, 142° y 240° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 56° y 69° del Reglamento aprobado por D.S. N° 006-2005-EM. Arts. 46° y 72° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 2000 UIT	

14. Asimismo, mediante el artículo 2° de la resolución mencionada, la DFSAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva detallada a continuación en la Tabla N° 1:

Tabla N° 1: Detalle de la medida correctiva

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
1	TGP no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos en suelo, cuerpos de agua superficial y flora generados por el derrame de líquidos de gas natural producido el 30 de abril del 2015 a causa de la ruptura del ducto de acero de 14" ubicado a la altura de la progresiva KP 183+644 (Coordenadas UTM WGS84, E: 0656041/ N: 8570198).	TGP deberá acreditar la remediación del suelo del área afectada de 4080m2, correspondiente a la progresiva Kp 183+644, mediante el muestreo de comprobación de la remediación de suelos contaminados de la Guía para Muestreo de Suelos, aprobada por el MINAM	En un plazo no mayor de veintiséis (26) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco (05) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, un informe técnico donde describa de manera detallada las siguientes acciones: (i) Los resultados de las muestras de suelos afectados producto del derrame de LGN, para lo cual debe adjuntar los informes de ensayo, así como el registro fotográfico de la toma de muestras debidamente fechado e identificadas con coordenadas UTM-WGS84. (ii) Descripción de la metodología aplicada para muestreo de suelos.

Fuente: Resolución Directoral N° 1659-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

15. La Resolución Directoral N° 1659-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI indicó que el derrame de LGN se produjo por la falta de mantenimiento del derecho de vía (DdV), así como por la omisión de un conjunto de obras geotécnicas y de control para la estabilización de los taludes y laderas del DdV.
- (ii) Asimismo, la primera instancia señaló que TGP debió de haber realizado trabajos de estabilización en la zona del derrame, más aún si durante los trabajos de marcha lenta realizados el 23 de abril de 2015, se había identificado deslizamientos rotacionales leves en la zona afectada; sin embargo, durante la supervisión especial no se detectó ejecución de obras geotécnicas.
- (iii) Por otro lado, conforme a la información presentada por el administrado, se evidencia que TGP logró ingresar a distintos tramos del ducto en múltiples ocasiones para efectuar trabajos de mantenimiento, pese a la declaratoria

de emergencia de Anco desde el 2013, lo cual demuestra que no existía una situación insuperable que le impidiera el cumplimiento de sus obligaciones ambientales.

- (iv) En ese sentido, el reconocimiento de la situación de fuerza mayor recogido en el Informe Técnico Legal N° 41-2012-MEM/DGH-PTC, está sustentado en hechos de la Planta Compresora del Kp 127 más no en la progresiva 183+644. Por lo que, la fuerza mayor declarada en dicho informe no acredita que TGP haya estado impedido de realizar labores de mantenimiento al DdV, obras geotécnicas, control de erosión para la elaboración de taludes y laderas del DdV, y entornos del tramo comprendido por el KP señalado, pues la situación de fuerza mayor fue temporal.
- (v) Los atentados terroristas que ocurrieron entre los años 2012 y 2016 no involucran a la progresiva KP183+644, pues se produjeron en sectores puntuales y aislados del lugar donde se produjo el derrame, por lo tanto esos eventos no necesariamente sustentan la imposibilidad para realizar labores de mantenimiento.
- (vi) Los reportes de inspección del DdV de 19 de febrero y 23 de abril de 2015 evidenciaron deslizamiento rotacional de 20 metros de largo por 0.80 de profundidad en el hombro derecho de la progresiva 183+438, advirtiendo que la zona ubicada en le Kp 183+644 era inestable, lo cual generó que se produjera el derrame de LGN.
- (vii) La presente imputación se encuentra referida a los impactos en suelo, agua superficial y flora, generados por el derrame de LGN, impactos que se acreditan con la sola presencia de hidrocarburos en los componentes ambientales, debidamente acreditados.
- (viii) Concluyendo que el administrado incumplió lo dispuesto en el Artículo 3° del RPAAH en concordancia con el Artículo 74° y 75° de la LGA, toda vez que no evitó los impactos negativos en el ambiente (agua superficial, suelo y vegetación), debido a que adoptó medidas para prevenir los impactos negativos en el ambiente causados por el derrame de LGN ocurrido en la progresiva 183+644 del poliducto del STD el 30 de abril de 2015, por lo que corresponde declarar la existencia de responsabilidad.

16. El 18 de enero del 2018, TGP interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1659-2017-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

- a) La DFSAI no analizó el Plan de Control de Erosión (Plan de descrito en el PMA de Operaciones, que establece las medidas a adoptar en lugares donde exista potencial riesgo de erosión (pendientes laterales, terrenos pronunciados, creces de corrientes de agua) a lo largo del DdV y facilidades durante la operación del STD.
- b) En cumplimiento del Plan, las actividades en el DdV se elaboran luego de

terminada su inspección -marcha lenta-, con la finalidad de identificar los tramos del DdV que pudieron haberse visto afectados por las lluvias y que pudieron constituir un riesgo a la integridad del STD.

- c) Asimismo, TGP cuenta adicionalmente con un Procedimiento general de Geotecnia que tiene como objetivo establecer los pasos a seguir para asegurar la estabilidad geotécnica del STD de NG y LGN.
- d) En ese sentido, la ejecución de obras de remediación y mantenimiento se realiza de manera posterior a las etapas destinadas a la identificación e inspección geotécnica, así como la valoración de riesgo. Además el procedimiento indica que la ejecución de dichas obras se realiza durante la época seca, en los meses de abril a octubre.
- e) Al respecto, el administrado también indicó que a la fecha de ocurrido el incidente se encontraba obligado a realizar las inspecciones según el cronograma señalado en el PMA de Operaciones, más no a ejecutar obras de remediación puesto que dichas actividades se encontraban sujetas a otras situaciones.
- f) Por lo tanto, la DFSAI no realizó un análisis integral de los compromisos ambientales señalados en el PMA de Operaciones, así como de los procedimientos técnicos adoptados por TGP destinados a la adopción de medidas preventivas, la cual se encontraba limitada por los eventos de fuerza declarado en la zona del incidente.
- g) De otro lado, desde el año 2012 a la fecha, en diversas zonas del ducto de propiedad de TGP se han producido diversos actos de violencia (terrorismo), los que afectan directamente el cumplimiento de las obligaciones de TGP respecto del mantenimiento del ducto, situación de violencia e inseguridad que ha sido reconocida por Osinergmin y el MEM.
- h) Asimismo, el hecho de que la progresiva 183+644 no haya sido atacada por terroristas, no implica que la zona no se encontraba en peligro de sufrir ataques posteriores, siendo así, es entendible que no se pueda ingresar recursos humanos para efectuar trabajos de mantenimiento sin la coordinación previa con Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COCOFA).
- i) En ese sentido, el administrado reitera que la zona del incidente se encontraba afectada por el evento de fuerza mayor, que cumple con los requisitos de extraordinario, imprevisible e irresistible. Al respecto, la Resolución N° 104-2015-OS/CD, que aprueba el Procedimiento de Calificación de Solicitudes de Fuerza Mayor en las Actividades de Transporte y Distribución de Gas Natural, define como "fuerza mayor", al evento producido por efectos naturales o por la mano del hombre, de carácter extraordinario, imprevisible e irresistible, que impida al concesionario cumplir de forma transitoria con las condiciones del servicio

de transporte de GN y/o LGN por ductos (labores de mantenimiento) y distribución de gas natural por red de ductos.

- j) La referida Resolución N° 104-2015-OS/CD, señala que el evento debe configurar los siguientes aspectos:

Requisitos de Fuerza Mayor	
Evento Extraordinario	Aquel que sale de lo común, y que tiene carácter inusual con relación a las condiciones que ocurren con normalidad.
Evento Imprevisible	Aquel imposible de prever o anticipar, a pesar de haber actuado con la diligencia debida exigible.
Evento Irresistible	Aquel imposible de evitar por más que la persona quiera o haga todo lo posible para que el evento no ocurra.

- k) De lo expuesto, TGP concluye que el evento de fuerza mayor debido a las actividades de violencia terrorista en la zona donde se produjo el derrame si cumple con las características de extraordinario, imprevisible e irresistible, debido a que es una situación de inseguridad generalizada reconocida por el Estado.

- l) Asimismo, es evidente que las diversas declaratorias de Estado de Emergencia evidencian la fuerza mayor, configurándose la ruptura del nexo causal; en ese sentido, no correspondía imputar a TGP el incumplimiento de medidas de prevención, toda vez que la ejecución de labores de mantenimiento se encontraba sujeta a la disponibilidad de las coordinaciones con el COCOFA.

- m) De otro lado, el apelante señala que la DFSAI ha inobservado los Principios de Unidad del Estado, debido a que MEM y el OEFA integran el Poder Ejecutivo (Gobierno Nacional) en su dimensión horizontal; y, Confianza Legítima, porque no deben existir pronunciamientos contradictorios (reconocimiento de fuerza mayor por parte del MEM y desconocimiento de la fuerza mayor por parte del OEFA) en los organismos que forman parte del Estado.

17. El 12 de abril de 2018 se llevó a cabo la audiencia de informe oral, conforme consta en el acta correspondiente¹⁸.

II. COMPETENCIA

18. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁹, se crea

¹⁸ Folio 1554.

¹⁹ DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

el OEFA.

19. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁰ (**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.
20. 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 OEFA²¹.
21. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

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.

LEY N° 29325.

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

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.

ambiental del Osinergmin²³ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁴ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

22. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁶, 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

23. 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)²⁷.

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.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.

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

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.

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

24. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁸, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
25. 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.
26. 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 ambiente²⁹.
27. 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 fundamental³⁰, 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 preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

²⁸ LEY N° 28611.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ **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.

³¹ 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.

³² 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.

28. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
29. 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 inciertos³³.
30. 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

31. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:
- (i) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de TGP.
 - (ii) Determinar si las sucesivas declaraciones de Estado de Emergencia acreditan un evento de fuerza mayor
 - (iii) Determinar si se ha vulnerado los principios de Unidad del Estado y Confianza Legítima.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS



V.1 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de TGP.

32. Es importante indicar que, en el artículo 74° de la Ley N° 28611 se señala que todo titular de operaciones es responsable por los impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades, sea por acción u omisión.
33. De mismo modo, el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 establece que el titular de operaciones debe adoptar medidas de prevención del riesgo o

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9

daño ambiental en la fuente generadora del mismo, así como medidas de conservación y de protección ambiental en cada etapa de sus operaciones.

34. Las normas arriba señaladas, han sido desarrolladas en el subsector hidrocarburos por el artículo 3° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en el cual se establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.
35. Según las disposiciones antes citadas, se desprende que el régimen de responsabilidad ambiental contempla tanto los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular efectuar las medidas de prevención y/o mitigación según corresponda, con el fin de evitar y/o minimizar algún impacto ambiental negativo.
36. En ese sentido, a efectos de verificar el cumplimiento de la mencionada disposición, esta sala procederá a continuación a analizar si, al momento de la Supervisión Especial 2015, TGP efectuó las medidas de prevención y/o mitigación, con el fin de evitar y/o minimizar el impacto ambiental negativo del derrame.
37. Mediante el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, TGP informó sobre un incidente relacionado al derrame de líquidos de gas natural ocurrido el 30 de abril de 2015. Cabe señalar que, a través del Reporte Final de Emergencias, el administrado indicó que el derrame se produjo a la altura del KP 183+644 del Sistema de Transporte por Ductos, conforme se advierte a continuación:

El día 30 de abril de 2015 a las 12:40 horas el sistema SCADA ha detectado una caída de presión en el tramo comprendido entre la válvula XV-50006 y la Estación de Bombeo PS3, habiéndose cerrado la referida válvula, produciendo la parada del sistema de transporte de LGN.

Características del área afectada y los componentes posiblemente afectados (aire, agua, suelo):

El área donde se ha producido el evento corresponde al sector sierra del Sistema de Transporte por Ductos, a una altitud aproximada de 1200 m.s.n.m., el área del evento corresponde a una zona de selva alta con presencia de vegetación natural intervenida. El evento se ha observado a nivel del suelo.

Por el momento no se puede determinar posibles afectaciones a los componentes de aire, agua y suelo fuera del derecho de vía del sistema de transporte por ductos.

38. La DS detectó el siguiente hallazgo, el cual fue consignado en el Acta de Supervisión Directa, conforme se muestra a continuación:

N°	HALLAZGOS
1	Se constató que debido a la rotura del ducto de acero de 14 pulgadas del STD que transporte LGN, a la altura del KP 183+644, se derramó 1723 barriles de LGN, originando un impacto ambiental sobre los recursos del agua y suelos de los entornos al kp 183+644 (Coordenada UTM (WGS84): 0656041E, 8570198N). El derrame de LGN ha afectado 4082 m2 de suelos y los cuerpos de agua de la quebrada Qachga Rumi y Río Kintipiri.
2	Se constató que la rotura del ducto de acero de 14 pulgadas del STD transporta LGN a la altura del KP 183+644, se produjo a consecuencia de una falta de mantenimiento al DvV y a la omisión de un conjunto de obras geotécnicas y de control para la estabilización de los taludes y laderas del DdV y entornos.

39. Asimismo, cabe citar lo señalado en el Informe de Supervisión, respecto de la descripción del derrame materia de análisis, el cual se describió en los siguientes hallazgos:

IV. RESULTADO DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA

COMPONENTES VERIFICADOS EN CAMPO

N°	LOCALIZACION UTM (WGS 84) ZONA (18)		DESCRIPCION
	ESTE	NORTE	
DIA 1/05/2015 AREA DE OCURRENCIA DEL DERRAME DE LGN- LA MAR- ANCO-HUAYARAPATA			
1	0656041	8570198	Kp 183+35034 Se realizo la verificación de toda la DDV afectada por el derrame de Líquidos de Gas Natural (LGN) en el ducto de 14 pulgadas de diámetro, sobre el DDV aproximadamente en el cual se observó la emanación de LGN por burbujea, el cual mantuvo un nivel de LGN por encima del ducto. Sobre el entorno y en la margen derecha del ducto que transporta LGN se observó suelos humedecidos por el derrame. El derrame dreno sobre la parte más baja desde el DDV y hacia una pequeña quebrada adyacente denominada Huayarapata, la misma que discurre paralelamente al DDV (en la zona afectada). (...) En el entorno próximo al punto de falla se observa que la vegetación ha sido quemada por los Líquidos de Gas Natural (LGN) observándose un color amarillo la misma que se diferencia de la vegetación no afectada. (...)
2	656078	8569061	Accesos, se pudo verificar la fuerte afectación del acceso principal a la zona afectada, observándose grandes grietas y evidentes deslizamientos de terreno que denotan una inestabilidad de los suelos de todo el entorno involucrado en nuestra visita. (...)
(...)			
1	Luego de la verificación de área de derrame en el KP 183-350, en el Sistema de Transporte por Ductos (STD) ocurrido el día 30 de abril del 2015 y comunicado por Transportadora de Gas - TGP al OEFA mediante Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, se ha		

34

El Acta de Supervisión tomó como referencia la progresiva consignada en el Reporte Preliminar de Emergencias ambientales. No obstante, el administrado indicó que en el reporte Final de Emergencias Ambientales que la ruptura del ducto se dio a la altura de la progresiva Kp 183+644.

	<p>observado un área de suelos afectados (de aproximadamente 4 080 m²), la misma que ha sido afectada por el derrame de LGN.</p> <p>El volumen de LGN recuperado, luego de ocurrido el evento, está en el orden de dos barriles, los mismos que se encuentran embebidos en los paños oleofilicos recuperados sobre la Quebrada Kintipiri.</p> <p>Existe el riesgo potencial de la topografía del terreno (diferencia de altitudes) que una parte de LGN derramado en los suelos del entorno, por drenaje natural, alcancen el cuerpo de agua de la Quebrada adyacente y paralela al DDV en la zona del ducto afecto. Durante la supervisión especial se han tomado muestras de suelos y aguas superficiales para el análisis de laboratorio por parte del OEFA.</p>
--	--

40. Los hallazgos fueron complementados con las fotografías N^{os} 4, 6, 7, 8, 9, 20, 23 y 31 del Informe de Supervisión, evidenciándose el impacto al ambiente, debido a la presencia de hidrocarburos en suelo, cuerpos de agua superficial y flora, como se aprecia a continuación:

Vista Panorámica del KP 183+644 y DDV afectado, la misma que se ha construido sobre ladera.

El LGN drena hacia la quebrada Qachqarumi luego a la quebrada Huayrapata que discurre casi paralelo al DDV.

La línea roja punteada demarca la zona afectada por el derrame de LGN (4080 m²).

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:

0656041E, 8570198N.



FOTO N° 04: Coordenadas UTM: 0656041E, 8570198N

KP 183+644 DDV ha sido afectada por el derrame de LGN, la vegetación ha cambiado de color verde a amarillo que evidencia su afectación.

El día 1er día de mayo de 2015, las emisiones de vapores fueron bastante fuertes e insoportables, para el día 2^{do} día de mayo 2015, los olores en la zona de redujo bastante.

El área afectada 4080 m².

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:

0656041E, 8570198N



FOTO N° 06: Coordenadas UTM: 0656041E, 8570198N

KP 183+644
Cráter de 5m de diámetro formado por la falla del ducto.

Se observa el LGN en un nivel por sobre encima del ducto de 14".

De esta manera el ducto no es posible de observarse.

Los trabajos de reparación de la sección de ducto dañado se efectuarán a partir del día 03.05.2015.

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:

0656041E, 8570198N



FOTO N° 07: Coordenadas UTM: 0656041E, 8570198N

Detalle del área afectada sobre el DDV.

Vegetación quemada por el derrame de LGN

Grandes grietas longitudinales y escarpes evidencian la omisión de obras de control de erosión y medidas geotécnicas para estabilizar los taludes y laderas en el DDV.

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:

0656041E, 8570198N



FOTO N° 08: Coordenadas UTM: 0656041E, 8570198N

Quebrada Kintipiri
Zona de control 19 A de acuerdo al Plan de Contingencias.

A lo largo de 1km aproximadamente la empresa instaló barreras de contención de hidrocarburos y chorizos oleofílicos, con el objeto de la recuperación de LGN.

Zona que corresponde al puente Kintipiri.

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:
0658512E, 8570915N



FOTO N° 19: 350109E, 9680432N

Detalle del área afectada sobre el DDV.

Vegetación quemada por el derrame de LGN

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:
0656041E, 8570198N



FOTO N° 09: Coordenadas UTM: 0656041E, 8570198N.

Handwritten signature in blue ink.

Quebrada Kintipiri
Zona de control 19 A de acuerdo al Plan de Contingencias.

Detalle de la instalación de barrera de contención y chorizo oleofílicas con el objeto de recuperar el LGN sobre el cuerpo de agua.

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:
0658512E, 8570915N.



FOTO N° 20: Coordenadas UTM: 0658512E, 8570915N.

Handwritten signature in blue ink.

Quebrada Kintipiri
Zona de control 19 A de acuerdo al Plan de Contingencias.

Detalle de la instalación de barrera de contención y chorizo oleofílicas con el objeto de recuperar el LGN sobre el cuerpo de agua.

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:
0658512E, 8570915N.



FOTO N° 21: Coordenadas UTM: 0658512E, 8570915N.

Quebrada Kintipiri
Área adyacente a la Zona de control 19 A de acuerdo al Plan de Contingencias.

Detalle de la instalación de Kit de Contingencias, barrera de contención y chorizo oleofílicas con el objeto de recuperar el LGN sobre el cuerpo de agua.

Adicionalmente se ha instalado baños químicos en el área adyacente a la quebrada Kintipiri.

Coordenadas UTM, sistema WGS 84:
0658512E, 8570915N.



FOTO N° 23: Coordenadas UTM: 0658512E, 8570915N.

Efectivos de la DINOES que se desplazan hacia el acceso a la zona afectada para dar resguardo a la zona del derrame en el KP 183+644.

20 efectivos formaron esta comisión.



FOTO N° 31: Efectivo de la DINOES dan resguardo policial al DL

41. Por otro lado, conforme al mapa de las zonas críticas de geodinámica externa y mapa de sesión de los anexos 4 y 5, respecto al Levantamiento de Observaciones del PMA de Operaciones, las progresivas Kp 180 y Kp 190 están clasificadas como zonas críticas de la geodinámica externa, así como zona de riesgos erosión y grietas³⁵.

42. Ahora bien, TGP cuenta con un Plan de Manejo Ambiental (PMA) de operaciones del Sistema de Transportes por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural – Camisea – Lima, aprobado el 16 de diciembre de 2009, mediante Resolución Directoral N° 468-2009-MEM/AAE, modificada por Resolución Directoral N° 010-2010-ME/AAE de 14 de enero de 2010.

43. En el referido PMA, se establece lo siguiente:

3.4.3. Mantenimiento del Derecho de Vía

³⁵ Páginas 497, 505 y 509 del Informe de Supervisión N° 687-2015-OEFA/DS-HID, contenido en el CD a folios 8.

Es un mantenimiento programado, y para ello se requiere transportar personal, materiales, equipos, etc; en vehículos (livianos y pesados) y/o aeronaves (según las características de acuerdo al lugar). La presencia de equipos o vehículos pesados se usa para realizar trabajos de movimiento de tierras (trabajos de remediación geotécnicas, perforación para estabilidad geotécnica, habilitación de depósitos de material excedente, entre otras). (...)

44. Entonces, de acuerdo a lo indicado en el PMA, el administrado mantiene la obligación de realizar un mantenimiento del DdV de forma programada, para ello se requiere la ejecución de diversas actividades y tramitación de las autorizaciones correspondientes.
45. Asimismo, en la supervisión especial realizada del 1 al 4 de mayo de 2015, después de la evaluación y análisis de la información otorgada por TGP, respecto del derrame de líquidos de gas natural ocurrido el 30 de abril de 2015 en la progresiva KP 183+644 del Sistema de Transporte de LGN, se concluyó que el incidente se debió a la inestabilidad de los suelos, al deslizamiento del terreno y a la falta de mantenimiento a los accesos y al DdV.
46. Del mismo modo, mediante Carta TGP/GELE/INT-11738-2015, recibida con fecha 15 de mayo de 2015, TGP remitió el Informe Ambiental del evento ocurrido en el KP 183+644 del Sistema de Transporte por Ductos – CAMISEA, precisando que las causas del evento fueron movimientos geotécnicos en la zona, y que esta zona se caracteriza por presentar deslizamientos traslacionales en varios sectores, lo cual originó fallas por tracción y/o torsión del ducto de LGN.
47. Cabe indicar, que en la referida Carta, el administrado reconoció que durante la actividad de marcha lenta en la zona afectada, realizada el 23 de abril de 2015, ya había identificado *deslizamientos rotacionales leves en la zona afectada y que se planificarían trabajos de estabilización posterior*; sin embargo, durante la supervisión especial no se detectó la ejecución de ninguna obra geotécnica.
48. En ese sentido, de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, se advierte que TGP no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos producto del derrame de líquidos de gas natural en el KP 183+644.

V.2. Determinar si las sucesivas declaraciones de Estado de Emergencia acreditan un evento de fuerza mayor.

49. Ahora bien, en su recurso de apelación, TGP señaló que el Estado de Emergencia, declarado mediante Decreto Supremo N° 043-2012-PCM³⁶, ha venido siendo prorrogado hasta la actualidad debido a que la situación de violencia no ha cesado y no ha podido ser controlada por el Gobierno.
50. Asimismo, el administrado alegó que el Minem³⁷ “*acepta la situación de fuerza*

³⁶ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de abril de 2012.

³⁷ El administrado señaló que, mediante Cartas N° TGP/GELE/INT-06646-2012, N° 067202012 y N° 06995-2012.

mayor y establece que la duración del evento deberá considerar la *Declaratoria de Emergencia*”, mediante Oficio N° 954-2012-MEM/DGH, el cual adjunta el Informe Técnico Legal N° 41-2012-MEM/DGH-PTC.

51. En esa misma línea, el recurrente señaló que el 12 de mayo de 2015, el Osinergmin le comunicó, que dadas las condiciones de inseguridad, la supervisión se iba a llevar a cabo desde una locación diferente (Ayacucho), siendo claro que:

(...) la situación de inseguridad que afecta la zona, no sólo nos ha impedido a nosotros acceder para realizar actividades de mantenimiento con normalidad, sino incluso a las autoridades públicas, quienes han visto limitadas sus actividades en la zona.

52. En atención a ello, TGP alegó que la zona del incidente aún se encuentra afectada por la situación de fuerza mayor y que, conforme con el Oficio N° 954-2012-MEM/DGH, se le dispensó de realizar actividades de mantenimiento en la zona declarada en estado de emergencia.

53. Al respecto, corresponde indicar que, el 31 de marzo de 2013, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 028-2013-PCM, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia, a partir del 31 de marzo de 2013 hasta el 29 de mayo de 2013, en la provincias de Huanta y La Mar, departamento de Ayacucho. Cabe señalar que dicha situación fue prorrogada³⁸ hasta el 09 de abril

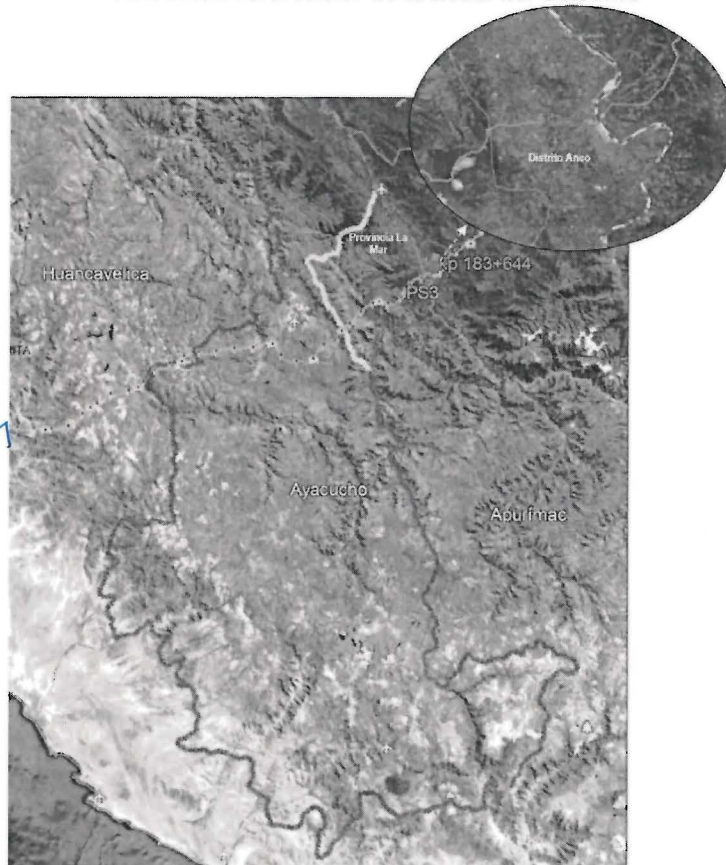
comunicó al Minem que la situación de violencia que imperaba en la zona lo imposibilitaría de las actividades de operación y mantenimiento en el Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural, por lo que se invocaba un evento de fuerza mayor con la finalidad de dispensarlo de las obligaciones de operación y mantenimiento a dicha zona a efectos de no poner en riesgo al personal de la empresa ni a sus contratistas.

³⁸ Dicha situación fue prorrogada de acuerdo con los siguientes Decretos Supremos:

- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 058-2013-PCM, publicado el 30 mayo de 2013, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 30 de mayo de 2013.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 085-2013-PCM, publicado el 29 julio de 2013, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 29 de julio de 2013.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 0110-2013-PCM, publicado el 27 septiembre de 2013, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 27 de setiembre de 2013.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 122-2013-PCM, publicado el 26 noviembre de 2013, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 26 de noviembre de 2013.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 076-2014-PCM, publicado el 25 enero de 2013, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 25 de enero de 2014.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 020-2014-PCM, publicado el 26 marzo de 2014, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 26 de marzo de 2014.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 035-2014-PCM, publicado el 25 mayo de 2014, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 25 de mayo de 2014.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 048-2014-PCM, publicado el 24 julio de 2013, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 24 de julio de 2014.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 059-2014-PCM, publicado el 22 septiembre de 2014, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 22 de setiembre de 2014.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 067-2013-PCM, publicado el 21 noviembre de 2013, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 2 de diciembre de 2013.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 003-2015-PCM, publicado el 20 enero de 2015, se prorroga a partir del 20 de enero al 21 de marzo de 2015.
- **Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 016-2014-PCM, publicada el 21 marzo de 2015, se prorroga a partir del 21 de marzo al 20 de mayo de 2015.**
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 035-2015-PCM, publicado el 20 mayo de 2015, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 20 de mayo de 2015.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 047-2015-PCM, publicado el 19 julio de 2015, se prorroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 19 de julio de 2015.

de 2017 de conformidad con el Decreto Supremo N° 042-2017-PCM, siendo que en la actualidad, dicho Estado de Emergencia ya no se encuentra vigente. A fin de verificar el lugar exacto del evento materia del presente PAS, se presenta a continuación el mapa del departamento de Ayacucho, donde se visualiza claramente que el Kp 183+644, se encuentra ubicado dentro de la provincia de La Mar.

Ubicación referencial de la zona del derrame



Fuente: Google Earth 2018 e Informe de Supervisión N° 687-2015-OEFA/DS-HID

54. De conformidad con el artículo 18° de la Ley N° 29325³⁹, los administrados son

- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 062-2015-PCM, publicado el 19 julio de 2015, se proroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 19 de julio de 2015.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 076-2016-PCM, publicado el 06 de octubre de 2016, proroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 06 de octubre de 2016.
- Conforme con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 042-2017-PCM, publicado el 07 de abril de 2017, se proroga por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 09 de abril de 2017.

³⁹

LEY N° 29325.

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

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

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

55. Asimismo, de acuerdo con los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA-PCD (**TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**)⁴⁰, la responsabilidad administrativa aplicable en el marco de un procedimiento administrativo sancionador es objetiva, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
56. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (**TUO de la LPAG**)⁴¹, constituye condición eximente de la responsabilidad por infracciones el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
57. Por lo expuesto, corresponde analizar si la circunstancia alegada por TGP constituye indubitablemente un supuesto de fuerza mayor y, en virtud de ello, exonerar al administrado de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
58. Al respecto, es pertinente señalar que el artículo 1315° del Código Civil⁴², aplicable de manera supletoria al presente procedimiento administrativo sancionador, define

⁴⁰ **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de abril de 2015.

Artículo 4.- Responsabilidad administrativa del infractor

4.1 La responsabilidad administrativa del infractor es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera originarse por las acciones u omisiones que a su vez configuran la infracción administrativa.

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

4.4 Cuando el incumplimiento corresponda a varios sujetos conjuntamente, responderán de forma solidaria por las infracciones cometidas.

⁴¹ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada. (...)

⁴² **DECRETO LEGISLATIVO N° 295. Código Civil**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de julio de 1984.

Artículo 1315°.- Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

al "caso fortuito o fuerza mayor", como:

la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

59. Partiendo de ello, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que esta revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible⁴³.
60. Siendo ello así, corresponde determinar si el Estado de Emergencia alegado por el administrado, impidió realizar las acciones de mantenimiento a la zona donde se produjo el derrame ocurrido el 30 de abril de 2015.
61. Con relación al Oficio N° 954-2012-MEM/DGH, el cual adjunta el Informe Técnico Legal N° 41-2012-MEM/DGH-PTC, corresponde señalar que este se encontraba referido a la invocación de la causal de fuerza mayor solicitada por TGP en el Contrato BOOT de Concesión de Transporte de Gas Natural por ductos de Camisea al City Gate y el Contrato BOOT de Concesión de Transporte de Líquidos de Gas Natural por Ductos de Camisea a la Costa suscritos con el Estado Peruano.
62. Sobre el particular, debe indicarse que el informe técnico se encuentra referido al análisis de la fuerza mayor estipulada en los contratos señalados en el considerando previo. No obstante, las obligaciones contractuales entre el administrado no son materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador, sino más bien las obligaciones ambientales fiscalizables por parte del OEFA.
63. Por otro lado, el administrado indicó que el considerando 28 de la resolución apelada es incorrecta, dado que: (i) TGP no indicó que el incidente se debió a actividades terroristas en la progresiva KP 183+644, sino que las limitaciones derivadas de la declaratoria del Estado de Emergencia para la zona donde se ubicaba el STD – calificaba como área susceptible a atentados terroristas- que si comprendía dicho tramo. (ii) Las limitaciones implicaban coordinaciones previas con las FFAA para el ingreso a la zona así como la seguridad durante el desarrollo de las actividades de mantenimiento del STD. (iii) El hecho que la progresiva KP 183+644 no haya sido atacada por terroristas, no implica que la zona donde se

⁴³

Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él. (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 - 341.)

Partiendo de ello, el mencionado académico señala: "para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario" (p 339).

ubica dicho tramo se encontraba fuera de peligro de sufrir ataques terroristas, por esa razón la propia Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN suspendió la fiscalización a través de drones en la zona del derrame por los riesgos existente; por ello, es entendible que en dicha zona no se pueda ingresar recursos humanos para efectuar los trabajos de mantenimiento sin la coordinación previa de las FF.AA, para no poner en peligro constante a su personal y al de sus contratistas.

64. En ese sentido, el apelante señaló que los eventos ocurridos en la zona del incidente y que devinieron en la declaración de Estado de Emergencia se configuran todos ellos como fuerza mayor, por lo que se rompe el nexo causal. Siendo ello así, no se habría configurado ninguna infracción, no pudiéndose atribuir un incumplimiento al deber de prevención de impactos ambientales, pues dicho deber se cumplía mediante la realización del mantenimiento regular que se encontraba suspendido y no era posible de realizar de manera regular y eficiente.
65. Para mayor referencia, el administrado señaló que la Resolución N° 104-2015-OS/CD indica que *“la fuerza mayor es el evento producido por efectos naturales o por la mano del hombre, de carácter extraordinario, imprevisible e irresistible”*, los cuales se han cumplido en todas sus características:

Cuadro N° 2: Requisitos de fuerza mayor señalados en la Resolución N° 104 - 2015-OS/CD

Requisitos de Fuerza Mayor	
traordinario⁴⁴	Aquel que sale de lo común, y que tiene carácter inusual con relación a las condiciones que ocurren con normalidad.
Imprevisible⁴⁵	Aquel imposible de prever o anticipar, a pesar de haber actuado con la diligencia debida exigible.
Irresistible⁴⁶	Aquel imposible de evitar por más que la persona quiera o haga todo lo posible para que el evento no ocurra.

66. Asimismo, el apelante señaló que la declaratoria del Estado de Emergencia impidió de forma extraordinaria e imprevisible el normal y eficiente mantenimiento.

⁴⁴ El administrado señaló sobre este punto que:

De acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 104-2015-OS/CD, un evento “extraordinario” es aquel que sale de lo común y que tiene carácter inusual con relación a las condiciones que ocurren con normalidad.

⁴⁵ El administrado señaló sobre este punto que:

Conforme a la Resolución N° 104-2015-OS/CD, un evento “imprevisible” es aquel imposible de prever o anticipar, a pesar de haber actuado con la diligencia debida exigible.

⁴⁶ El administrado señaló sobre este punto que:

Finalmente, la Resolución N° 104-2015-OS/CD señala que un evento irresistible es aquel imposible de evitar por más que la persona quiera o haga todo lo posible para que el evento no ocurra.

Si bien TGP pudo acceder a la zona, ello demuestra su elevado nivel de diligencia, con el fin de realizar reparaciones y mantenimiento, aun cuando dicha obligación se encontrará dispensada por el Minem.

67. Al respecto, corresponde señalar que el administrado realizó diversas acciones en varias zonas de la progresiva del Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural, conforme se advierte a continuación:

Cuadro N° 3: Análisis de los anexos presentados por TGP

Medidas que habría ejecutado TGP	Período de ejecución o Fecha	Descripción	Análisis
Carta TGP/GELE/INT-12221-2015- Cargo de entrega del Informe de Análisis de Falla a OSINERGMIN ⁴⁷	Agosto 2015	Informe de Análisis de Falla correspondiente al incidente del KP 183+644, así como diversa información referida al incidente señalado, (adjuntado en formato digital a OSINERGMIN, pero no obra en el expediente copia del referido formato digital).	Se trata de un documento de comunicación, sin embargo, no permite determinar la ejecución de las mismas.
Manual de Operación del STD -2015 ⁴⁸		Tiene por objetivo establecer los lineamientos generales de los procesos de operación del Sistema de Transporte de los Ductos de Gas Natural (NG) y Líquidos de Gas Natural (LGN).	El manual de operaciones tiene como fecha de elaboración el 4 de enero de 2015 y el manual de mantenimiento, tiene como fecha de elaboración el 15 de abril de 2015, sin embargo, del referido documento no es posible determinar la ejecución de las medidas de prevención para evitar los impactos negativos a causa de la ruptura en la progresiva kp 183+644.
Manual de Mantenimiento de STD - 2015 ⁴⁹	Mayo 2017	Tiene por objetivo establecer los lineamientos generales de los procesos de mantenimiento del Sistema de Transporte de los Ductos de Gas Natural (NG) y Líquidos de Gas Natural (LGN).	
Plan de Mantenimiento		Muestra la programación de mantenimientos de ductos, instalaciones	De la revisión del Plan de Mantenimiento Anual del STD 2014 y 2015, solo se puede observar la

⁴⁷ Folios 61 a 63

⁴⁸ Folios 67 a 138

⁴⁹ Folios 139 a 158

Anual del STD - 2014 ⁵⁰		de superficie y equipos rotantes correspondientes al año 2014.	programación de actividades, sin embargo, no es posible advertir su ejecución.
Plan de Mantenimiento Anual del STD - 2015 ⁵¹		Muestra la programación de mantenimientos de ductos, instalaciones de superficie y equipos rotantes correspondientes al año 2015.	
Carta TGP/GELE/INT-09573-2014- Cargo de entrega del Plan de Mantenimiento Anual del STD - 2014 a OEFA ⁵²	Enero 2014	Muestra la programación de mantenimientos de ductos, instalaciones de superficie y equipos rotantes correspondientes al año 2014.	
Carta TGP/GELE/INT-11162-2015- Cargo de entrega del Plan de Mantenimiento Anual del STD - 2015 a OEFA ⁵³	Enero 2015	Informa que las actividades que se han planificado en los sectores selva y sierra del proyecto se desarrollan con restricciones, debido a la situación de perturbación del orden interno que ha conllevado a que el gobierno declare Estado de Emergencia en la provincia de La Mar, departamento de Ayacucho y en el distrito de Echarate, provincia de La Convención, departamento de Cusco.	Es un documento de comunicación, sin embargo, no se puede determinar que se haya evitado los impactos negativos en el ambiente por el derrame de líquido de gas natural.
Registro de Actividades de Inspección del Derecho de Vía (Reporte de Marcha Lenta), realizado el 23 de abril de 2015 en el tramo KP	Abril 2015	Muestra un registro de actividades de inspección y evaluación de novedades del DdV, en el periodo de lluvias.	Si bien, el registro presentado no presenta la firma del personal responsable. Es a través del referido documento que se advierte un deslizamiento rotacional de 20 m de largo y 0.8 de profundidad en el hombro derecho del DdV, recomendando desmantelar

⁵⁰ Folios 160 a 166

⁵¹ Folios 168 a 174

⁵² Folios 175 a 183

⁵³ Folios 184 a 192

181+500 al KP 185+500 ⁵⁴			el área para evaluar la zona afectada en la progresiva 183+438.
<p>Carta TGP/GELE/INT-11738-2015- Cargo de entrega del Informe Ambiental del Evento ocurrido en el KP 183+644 del STD - Camisea a OEFA⁵⁵</p>	<p>Mayo 2015</p>	<p>Responde a la solicitud de información descrita en el Acta de Supervisión Directa a la emergencia del KP 183+500 Sector Sierra del STD de GN y LGN, respecto a presentar un (i) informe del plan de Actuación y acciones realizadas por TGP, luego del ocurrido el derrame, (ii) informe del plan de limpieza de las áreas afectadas, (iii) Informe de ocurrencia del evento de derrame que explique las causas y (iv) presentar registros de capacitación en temas de respuesta a emergencias.</p>	<p>TGP presenta dos (2) anexos. En el Anexo 1, adjunta el informe ambiental del evento ocurrido en el kp 183+644 en la cual se presenta las acciones realizadas tales como comunicación del evento, identificación y delimitación del área del incidente, movilización de recursos, activación de un sistema de control ambiental, trabajos de reparación, recuperación de áreas afectadas y monitoreo de agua y suelo. La causa del derrame según el informe es originada por movimientos geotécnicos en una zona que se caracteriza por presentar deslizamientos traslacionales en varios sectores. Por otra parte, a través del Anexo 2, se adjuntan registros de capacitación en temas de acciones ante emergencia, respuesta anti derrames, procedimientos de comunicación ante derrames. Sin embargo, de la documentación, no es posible advertir que se hayan adoptado medidas preventivas.</p>
<p>Oficio N° 954-2012-MEN/DGH⁵⁶</p>	<p>Agosto 2012</p>	<p>En el referido Oficio se invocó la calificación de la causal de fuerza mayor prevista en la Cláusula 17 del Contrato BOOT de Concesión de Transporte de Gas Natural por ductos de Camisea al City Gate y el Contrato BOOT de Concesión de Transporte de Líquidos de Gas</p>	<p>El Informe Técnico -Legal N° 41-2012-MEM/DGH-PTC, elaborado por la Dirección General de Hidrocarburos del MEM, concluye que las condiciones de inseguridad que se mantienen en la zona desde el 09 de abril de 2012, viene afectando el cumplimiento del avance de la obras de expansión del Sistema de Transporte de Gas natural. La obligación referida a la</p>

⁵⁴ Folios 193 a 196

⁵⁵ Folios 197 a 198

⁵⁶ Folios 200 a 206

		Natural por Ductos de Camisea a la Costa suscritos con el Estado.	responsabilidad de TGP de efectuar mantenimiento de los sistemas de transporte, de acuerdo a lo establecido en la Cláusula 2.1 de los Contratos BOOT se encuentra suspendida mientras dure el evento de Fuerza mayor. La obligación referida a garantizar la calidad, eficiencia y continuidad del servicio, no puede ser exigida durante el tiempo que dure el evento de Fuerza Mayor.
Oficio N° 088-2012-EM/DGH ⁵⁷	Enero 2013	En el Oficio se indica que la situación de Fuerza Mayor afectó el cumplimiento de las obligaciones referidas a efectuar el mantenimiento de los Sistemas de Transporte y a garantizar la calidad, eficiencia y continuidad del servicio por parte de TGP, por lo cual se suspendieron las obligaciones mientras dure el evento de Fuerza Mayor.	Informa sobre las condiciones de inseguridad que se mantiene en la zona de Echarate desde el secuestro de parte de su personal en abril del 2012.
ROOT CAUSE ANALYSIS FALLA DUCTO NGL KP 183+644⁵⁸	Setiembre 2015	La empresa GIE Ingeniería de Integridad, analiza y determina las causas raíces que dieron lugar a la falla del ducto de NGL en el PK 183+644, para lo cual desarrolla un árbol de causa y efecto, asimismo, ensayos de fabricación de la tubería y construcción del ducto, aspectos geotécnicos del terreno, inspección del niple fallado, análisis metalográfico y fractográfico del niple, ensayos de material.	En el referido Informe se concluye lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> - La causa raíz física asociada a la falla se determinó como una fractura en el lado de las aguas arriba de la soldadura circunferencial 165/54. - El deslizamiento del suelo en la zona de la falla (verificado por un estudio geotécnico) generaron la sollicitación externa estática sobre el ducto necesaria para la ocurrencia de la rotura. - De no haberse controlado el deslizamiento del suelo o aliviado las tensiones sobre el ducto, las fuerzas externas impuestas por el

⁵⁷ Folio 208

⁵⁸ Folios 209 a 250

			documento. Sin embargo, no es posible apreciar que trabajos se desarrollaron.
	Cargo del documento TGP/GELE/INT-07900/2012, con fecha de recepción por el CC.FF.AAA 10/12/2012 ⁶²	Informa el cronograma y listado de actividades que requieren de condiciones de seguridad y protección para su ejecución.	En el documento se señala que luego de reuniones previas con miembros del COCOFA se ha realizado una presentación preliminar de las actividades a realizarse a efectos de designar un grupo de trabajo entre COCOFA, TGP y MEM, pero que no se conoce el documento final que relacione las actividades de TGP con las actividades de protección y patrullaje por parte de las Fuerzas Militares y Policiales.
	Cargo del documento TGP/GELE/INT-8834-2013, con fecha de recepción por el MEM el 01/07/2013 ⁶³	Solicitan una reunión con el MEM para tratar diversos puntos.	Los puntos a tratar son: - Decisión final sobre la ubicación y pronta instalación de la Base Contrterrorista de carácter permanente en el KP 127. - Unidad de comando en la zona para mejorar la seguridad de los Puntos Críticos y desplazamientos. - Pronta reanudación de las operaciones de mantenimiento en campo. - Reinicio de operaciones del Aeródromo de Kiteni. - Atención de TGP a las Bases Contrterroristas Antena Peladilla, PS2, PS3, PS4 y Kp. 127 PC. - Reforzar las condiciones de seguridad en el CPM Kepashiato. - Convenio Marco TGP-Ejército-
Informe Ambiental del Evento ocurrido en el KP 183+644 del Sistema de Transporte por Ductos - Camisea⁶⁴	Marzo 2016	En el informe se describen las principales acciones realizadas por TGP en la zona del KP 183+644, tales como identificación y delimitación del área del incidente, movilización de	Se describen los avances de dichas actividades y los trabajos de reconfiguración y restauración programados por TGP. Respecto a los monitoreos efectuados se indica la presencia puntual de hidrocarburos en los cuerpos de agua y sedimentos cercanos al

⁶² Folios 957 a 959

⁶³ Folios 960 a 962

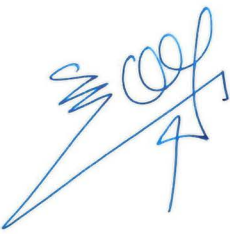

⁶⁴ Folios 1022 a 1047

			<p>movimiento del suelo continuarían siendo una amenaza potencial y hubieran provocado la falla de la tubería.</p> <p>Al respecto, el Informe determina cuales son las causas del evento, sin embargo, no es posible determinar la ejecución de las medidas de prevención para evitar los impactos negativos a causa de la ruptura en la progresiva kp 183+644.</p>
<p>Informe Ambiental del Evento ocurrido en el KP 183+644 del Sistema de Transporte por Ductos - Camisea⁵⁹</p>	<p>Marzo 2016</p>	<p>Se describen las principales acciones realizadas por TGP en la zona del KP 183+644, después del 30 de abril de 2015.</p>	<p>El Informe incluye la descripción del avance de las acciones de control ambiental y mitigación realizadas, así como las acciones de reconfiguración y restauración del área afectada en la atención al evento ocurrido en el KP 183+644. Sin embargo, no se advierte la ejecución de las medidas de prevención.</p>
<p>Comunicaciones cursadas con el COCOFA entre los años 2012, 2013, 2014 y 2015</p>	<p>Cargo del documento TGP/GELE/INT-12368-2015, con fecha de recepción por el COCOFA 31/08/2015⁶⁰</p>	<p>Solicita al Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la cobertura de seguridad necesaria para realizar trabajos diversos de inspección, remediación y mantenimiento en la Zona de Alto Riesgo (ZAR)</p>	<p>Se aprecia un cuadro con la programación de las obras de remediación geotécnica y ambiental en el KP 183+500, cuya fecha de término es el 30 de junio del 2016, las cuales, según el documento, se encuentran en un 30 % de avance a la fecha de recepción del documento. Sin embargo, no es posible apreciar que trabajos se desarrollaron.</p>
	<p>Cargo del documento TGP/GELE/INT-12863-2015, con fecha de recepción por el COCOFA 17/11/2015⁶¹</p>	<p>Informa el estatus actual de su Plan Master de Movimientos 2015, y solicita que se puedan tomar las previsiones del caso para asegurar la debida cobertura de seguridad de las Fuerzas Armadas.</p>	<p>En el documento se observa un cuadro con la programación de actividades de remediación geotécnica y ambiental. En relación al KP 183+500, sus actividades tienen como fecha de término el 30 de junio de 2016, las cuales se encuentran en un 42% a la fecha de recepción del</p>

⁵⁹ Folios 539 a 564

⁶⁰ Folios 948 a 950

⁶¹ Folios 952 a 955

		recursos, activación del sistema de control ambiental, trabajos de reparación, recuperación de áreas afectadas y monitoreo ambiental.	punto de rotura. Sin embargo, respecto a las acciones preventivas solo menciona, que los mantenimientos son reportados anualmente al OEFA y que vienen realizando trabajos de estabilización geotécnica del derecho de vía, no resultando posible apreciar dichas actividades.	
	Informe de Trabajos de Estabilización Geotécnica - Zona del Evento en el KP 183+644 del Sistema de Transporte por Ductos - Camisea ⁶⁵	Mayo 2017	En el informe se describen las principales acciones realizadas por TGP orientadas a la atención del evento y estabilización geotécnica en la zona del KP 183+644.	Se describen e informa las acciones realizadas, los trabajos de estabilización del DdV y las obras geotécnicas ejecutadas en el KP 183+644, tales como liberación de tensiones en los ductos, construcción de barreras en zanja, construcción de obras de drenaje subsuperficial, construcción de obras de control de erosión. Sin embargo, las actividades desarrolladas no son consideradas preventivas pues fueron desarrolladas para atender el evento en la zona del KP 183+64
	Registro fotográfico (fechado y georeferenciado) de las obras de estabilización de suelos (geotécnica) y control de erosión. ⁶⁶	Octubre 2017	A través del anexo 1-A y 1-B de las respuestas al IFI, el titular presenta un registro fotográfico.	De total (17) de fotografías presentadas se aprecia que ocho (8) fotografías se encuentran fechadas. Asimismo, todas las fotografías se encuentran acompañadas de una referencia. Las fotografías muestran actividades de estabilización, obras de drenaje, control de erosión y revegetación. Sin embargo, de las mismas, no resulta posible advertir actividades preventivas desarrolladas para atender el evento en la zona del KP 183+64.

Fuente: Anexos que obran en el Exp
Elaboración: TFA

68. De la revisión de los anexos que obran en el expediente, esta sala advierte que los anexos presentados no corresponden a la adopción de las medidas preventivas.

⁶⁵ Folios 1097 a 1112

⁶⁶ Folios 1352 a 1357

69. Asimismo, es posible concluir que el administrado tuvo la posibilidad de coordinar con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a efectos de realizar trabajos de prevención en las zonas de la progresiva KP 183+644 del Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural, pese al estado de emergencia declarado, más aun conociendo que en el referido KP **se encontró deslizamiento rotacional de 20mt de largo x 0.80 de profundidad en el hombro derecho, para lo cual se recomendó dismantelar el área a fin de evaluar en zona afectada y proceder a la estabilización de la zona.**
70. Sobre este punto, pese a las circunstancias aludidas en el considerando previo, en los trabajos de remediación, mantenimiento geotécnico y ambiental, y vigilancia continua en la Zona de Alto Riesgo previstos por el administrado para el año 2015, no se advierte que el administrado haya tomado las medidas de previsión necesarias para realizar actividades de mantenimiento en la progresiva donde se produjo el derrame.
71. Es pertinente indicar, respecto a lo afirmado por TGP, lo siguiente:
- Respecto al riesgo latente de la comisión de ataques terroristas, corresponde mencionar que el administrado cursaba cartas al Jefe de Comando Conjunto de las Fuerza Armadas para realizar las actividades correspondientes en el Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural, con lo cual pudo haber previsto acciones de mantenimiento en la zona donde se produjo el derrame.
 - Respecto al Estado de Emergencia que dificultaba el acceso a la zona, debe indicarse que en tanto se realizaran coordinaciones con las fuerzas armadas se pudieron haber previsto las acciones de mantenimiento.
 - Respecto a las obligaciones de mantenimiento del contrato BOOT, se debe precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra en el marco del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte del OEFA.
72. En ese sentido, esta sala considera que el Estado de Emergencia no impide que el administrado pueda realizar acciones de inspección y obras en determinadas zonas de la progresiva del Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural en la zona donde se produjo el derrame.
73. De lo expuesto, se advierte que las circunstancias indicadas en los considerandos previos no produjeron la ruptura del nexo causal, por lo que corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.
- V.3. Determinar si se ha vulnerado los principios de Unidad del Estado y Confianza Legítima.**
74. Por otro lado, TGP señaló que, en virtud del principio de predictibilidad establecido en el artículo IV del TUO de la LPAG, el OEFA debió adoptar el mismo criterio de

fuerza mayor desarrollado en el expediente N° 417-2017-OEFA/DFSAI/PAS, a través de la Resolución Directoral N° 779-2017-OEFA/DFSAI del 12 de julio de 2017, en la cual se archivó una imputación referida al incumplimiento de un instrumento de gestión ambiental al encontrarse su cumplimiento en una zona declarada en Estado de Emergencia⁶⁷.

75. En esa línea, considera que los sucesos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia en la provincia de La Mar constituyen un hecho extraordinario, imprevisible e irresistible que limita el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, ya que para cumplir con el mismo, de acuerdo con la SDI, debía realizar: (i) Mantenimiento del DdV, (ii) Obras geotécnica y de control para la estabilización de los taludes y laderas del DdV y entornos.
76. Ahora bien, respecto al principio de predictibilidad –el cual se encuentra recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General – esta sala debe mencionar que la finalidad del mismo es permitir al administrado poder determinar previamente el posible resultado de un procedimiento, pudiendo, de esta manera elaborar los mecanismos de defensa más adecuados a sus intereses⁶⁸. Asimismo, cabe precisar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado⁶⁹ que la aplicación del principio en cuestión requiere que la Administración genere resultados predecibles, es decir, consistentes entre sí, para que los administrados, al iniciar un trámite, tengan una expectativa bastante certera de cuál será el resultado final que este tendrá⁷⁰.
77. En este contexto, debe precisarse, adicionalmente, que el principio antes referido constituye el reflejo en el ámbito de las relaciones administrativas del principio de seguridad jurídica⁷¹, respecto del cual el Tribunal Constitucional ha señalado⁷²:

⁶⁷ Dicho declaratoria de Estado de Emergencia se encontraría sustentada por la situación de violencia existente que calificó como un hecho de fuerza mayor.

⁶⁸ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. “*Los principios generales del Derecho Administrativo*”. En: *Ius La Revista*, N° 38. Lima: Asociación Civil Ius et Veritas, 2009, p.248.

Asimismo, Morón Urbina señala que la aplicación de este principio involucra que el suministro de cualquier información a los ciudadanos sobre secuencias del procedimiento, competencias administrativas, tasas o derechos de trámite, criterios administrativos anteriores, entre otros, permitan a los ciudadanos anticiparse y planificar sus actividades (subrayado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

⁶⁹ Ver Resolución N° 043-2016-OEFA/TFA-SME del 2 de diciembre de 2016, Resolución N° 056-2016-OEFA/TFA-SME del 22 de diciembre de 2016, Resolución N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, entre otros.

⁷⁰ ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. *Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente*. Documento de Trabajo N° 002-2000, publicado el 10 de abril de 2000 en el diario oficial *El Peruano*, p. 23.

⁷¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

⁷² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 03950-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

7. El principio de predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales en cuanto que manifestación del principio de seguridad jurídica implica la exigencia de coherencia o regularidad de criterio de los órganos judiciales en la interpretación y aplicación del derecho, salvo justificada y razonable diferenciación. Así, la finalidad de esta exigencia funcional no es otra que la contribución en la fundamentación del orden constitucional y el aseguramiento de la realización de los derechos fundamentales. Si bien el principio constitucional de seguridad jurídica no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución, ello no ha impedido a este Tribunal reconocer en él a un principio constitucional implícito que se deriva del Estado constitucional de derecho (artículos 3° y 4.3 de la Constitución). Ahora bien, no cabe duda de que esta exigencia constitucional se ve concretizada con la denominada doctrina jurisprudencial constitucional, al que sólo se tendrá por cumplida si se respetan tales decisiones.

78. Partiendo de ello, debe indicarse que si bien el principio de predictibilidad busca crear certeza respecto de la actuación de la Administración al invocarse la ruptura del nexo causal, lo que corresponde es realizar el análisis de los elementos que configuran la fuerza mayor para cada caso en concreto. Ahora bien, cabe precisar que la Resolución Directoral N° 779-2017-OEFA/DFSAI del 12 de julio de 2017 – que sirve de base para alegar predictibilidad en las decisiones administrativas–, archivó una conducta infractora referida al almacenamiento primario de residuos sólidos en áreas ubicadas en el patio de maniobras y en la zona de carga de la Estación de Bombeo PS1, que al carecer de impermeabilización inferior con geomembrana y techo no constituirían instalaciones apropiadas conforme al PMA de TGP; pues del análisis de los hechos y los medios probatorios que obran en dicho expediente quedó acreditada la ruptura del nexo causal por fuerza mayor⁷³.
79. Con relación a ello, cabe reiterar que el análisis de fuerza mayor corresponde a un análisis particular, siendo que, en el presente caso, luego de la evaluación realizada, no se acreditó la ruptura del nexo causal; por tal motivo, corresponde desestimar el argumento presentado por el administrado.
80. Por lo expuesto, corresponde señalar que TGP no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos en el suelo, cuerpos de agua superficial y flora generados por el derrame de líquidos de gas natural ocurrido en el KP 183+644. del poliducto del Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural.

⁷³ En dicha resolución se mencionó que se generó una situación de inseguridad que limitó el desarrollo de las actividades de TGP, entre ellas el transporte de residuos sólidos generados en la Estación de Bombeo PS1 al Almacén de Central ubicado en Kiteni, cuyo acceso dadas las condiciones geográficas de la zona se realiza únicamente por vía aérea. Siendo ello así, la situación de inseguridad y la limitación de vuelos para el traslado de residuos sólidos y/o del personal y materiales para cumplir con las instalaciones de almacenamiento primario, sustentaban: (i) la acumulación de residuos sólidos generados en la Estación de Bombeo PS1, (ii) que el Almacén de sustancias químicas y residuos sólidos de dicha estación haya alcanzado la capacidad máxima, y (iii) que se haya optado por habilitar el patio de maniobras y la zona de carga para el acopio de residuos utilizando geomembranas y parihuelas.

Por ello, la situación de inseguridad y las limitaciones generas por la declaratoria del Estado de Emergencia constituyen hechos imprevisibles que superaron la actitud normal de previsión del administrado.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO 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° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1659-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Transportadora de Gas del Perú S.A., por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Presidente

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



.....

EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ

Vocal

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



.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN

Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 142-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 36 páginas.