



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

RESOLUCIÓN N° 162-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 166-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0012-2017-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI del 27 de diciembre de 2017, por haber incurrido en el vicio de falta de motivación; y en consecuencia se retrotrae el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo y se devuelven los actuados a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento de acuerdo a sus atribuciones.*

Lima, 12 de junio de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.² (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano³ (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de 854 km y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas,

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° 166-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el 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° 20100128218.

³ Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte —de manera económica, eficaz y oportuna— del petróleo crudo extraído de los yacimientos de la selva norte hasta el terminal Bayóvar en la costa, para su embarque a las refinерías de la Pampilla, Talara y Conchán, y al mercado externo (página 46 del PAMA del ONP).

Cajamarca, Lambayeque y Piura⁴.

2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del ONP (en adelante, **PAMA del ONP**).
3. A través de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo del 2003, la Dirección General de Asuntos Ambientales (en adelante, **DGAA**) del Minem aprobó la Modificación del Impacto N° 19 del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental "Evaluación e Instalación de Válvulas en Cruces de Ríos" (en adelante, **Modificación del PAMA del ONP**).
4. El 6 de noviembre de 2015, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)⁵ la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 6 de noviembre de 2015 en la progresiva Km 516+408 del Tramo II de la ONP (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP**).
5. En atención a esta ocurrencia, del 7 al 8 de noviembre de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial a la progresiva Km 516+408 del Tramo II de la ONP (en adelante, **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 s/n⁶ (en adelante, **Acta de**

⁴ Cabe mencionar que el ONP se divide en dos ramales:

i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N.º 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urañinas, provincia y departamento de Loreto) y se extiende hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El oleoducto principal se divide, a su vez, en el Tramo I y Tramo II:

- Tramo I: Inicia en la Estación N.º 1 y termina en la Estación N.º 5 (caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).
- Tramo II: Inicia en la Estación N.º 5, recorre las Estaciones N.º 6 (ubicada en el caserío y distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), N.º 7 (se encuentra en el caserío y distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), N.º 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y N.º 9 (distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.

ii) **Oleoducto Ramal Norte:** Este ramal se inicia en la Estación Andoas (ubicada en el caserío y distrito del mismo nombre, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N.º 5.

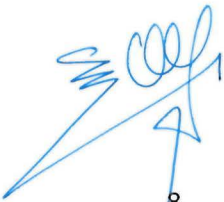
⁵ El 6 de noviembre de 2015 se presentó la carta con registro N° E01-057987 (páginas 217 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 14) que adjuntó el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (páginas 218 a 220 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 14), conforme al Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013).

Asimismo, en atención a dicho Reglamento, el 20 de noviembre de 2015, Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (páginas 226 a 228 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 14), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 6 de noviembre de 2015 en la progresiva Km 516-408 del Tramo II de la ONP.

⁶ Páginas 114 a 118 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 14.

Supervisión), del Informe de Supervisión Directa N° 2285-2016-OEFA/DS-HID⁷ del 23 de mayo de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 2632-2016-OEFA/DS⁸ del 31 de agosto de 2016 (en adelante, **ITA**).

6. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 65-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 16 de enero 2017⁹ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
7. Cabe precisar que, mediante Resolución Subdirectoral N° 1686-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de octubre de 2017, la SDI resolvió, lo siguiente:



Artículo 1°.- Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petróleos del Perú – Petroperú S.A., tramitado en el Expediente N° 166-2017-OEFA/DFSAI/PAS, el mismo que caducará el 24 de enero del 2018; de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral.

8. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado¹⁰, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 0883-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de septiembre de 2017¹¹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
9. Luego de analizados los descargos al Informe Final de Instrucción¹², la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI del 27 de diciembre de 2017¹³, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú¹⁴, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro

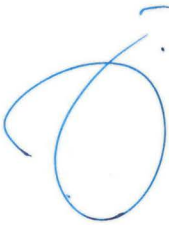


⁷ Páginas 4 a 382 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 14.

⁸ Folios 1 a 14.

⁹ Folios 15 a 25. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 24 de enero de 2017 (folios 26 a 28).


¹⁰ Presentado mediante escrito con Registro N° E01-017405 el 21 de febrero de 2017 (folios 29 a 89).



¹¹ Folios 247 a 259. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 1631-2017-OEFA/DFSAI/SDI el 12 de octubre de 2017 (folios 260 a 262).

¹² Presentado mediante escrito con Registro N° E01-076681 el 19 de octubre de 2017 (folios 263 a 286).

¹³ Folios 308 a 324. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 10 de enero de 2018 (folio 325).



¹⁴ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Petroperú, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

N° 1¹⁵, conforme se muestra, a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo del	Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹⁶ (en adelante,	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión

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

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

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

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

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹⁵ Mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a:

(i) Petroperú no cumplió con remitir dentro del plazo otorgado el informe detallado del instrumento electrónico de inspección interna de la tubería (MFL) pase del instrumento de inspección interna de la tubería, del tramo donde se produjo la fuga, solicitado mediante el Requerimiento de Documentación del 8 de noviembre del 2015.

En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a la misma.

¹⁶ **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el reglamento de protección en las actividades de hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 8.- Requerimiento de Estudio Ambiental

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Oleoducto Norperuano, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.	RPAAH), en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹⁷ (en adelante, LGA), el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM ¹⁸ (en adelante, RLSNEIA) y el artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental ¹⁹ (en adelante,	Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ²⁰

El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

¹⁷ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

- 24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009

Artículo 29°. - Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

¹⁹ **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

- 15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.
- 15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

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

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2. DESARROLLO ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		LSNEIA).	

Fuente: Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

10. La Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

(i) La DFAI señaló que, conforme con el PAMA del ONP y la Modificación del PAMA del ONP, Petroperú tenía la obligación, entre otros, con la finalidad de evitar la corrosión y pérdida de espesor del ducto y para prevenir impactos negativos al ambiente, de hacer lo siguiente:

- Realizar oportuna y continuamente mantenimientos preventivos/predictivos de sus equipos.
- Efectuar inspecciones internas de las tuberías mediante el empleo de raspatabos electrónicos.
- Inspeccionar la integridad del ONP.
- Planes de mantenimiento continuo.
- Efectuar mantenimiento preventivo/predictivo²¹, entre otros.

(ii) Con ello en cuenta, la primera instancia concluyó que el administrado se encontraba en la obligación de realizar continuamente el mantenimiento de los equipos de manera preventiva – predictiva, a fin de evitar impactos negativos al ambiente, conforme lo establece su instrumento de gestión ambiental.

2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT
-----	---	---	-------	-------------------

21

La primera instancia indicó que, conforme con el PAMA del ONP, el mantenimiento interno y externo de la tubería del ONP tenía como finalidad, entre otros, prevenir impactos negativos al ambiente, y así corregir la situación planteada por Petroperú en su PAMA (referida al reducido mantenimiento que se venía aplicando en los procesos e instalaciones del ONP). Conforme a ello, las obligaciones son las siguientes:

Tabla: Obligaciones de Petroperú según el PAMA – mantenimiento

	Compromiso N°	Contenido
Inspecciones internas	1.2	Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos electromagnéticos. Inspecciones geométricas.
	1.7	Inspecciones de limpieza mediante raspatabos con escobillas metálicas y de magneto cada dos (2) meses. Inspecciones de limpieza mediante raspatabos con escobillas de poliuretano de disco o cepas de manera continua.
Inspecciones externas	1.8	Inspecciones visuales sobre el derecho de vía.
		Monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto de las potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno.

(iii) No obstante, la autoridad decisora indicó que, durante la Supervisión Especial 2015, la DS constató un derrame de hidrocarburos ocurrido el 6 de noviembre de 2015 que afectó un área de 625 m² producto de la corrosión externa en el ducto de 36". Asimismo, a efectos de verificar la existencia de posibles impactos negativos en el suelo, la DS tomó cuatro (4) muestras de suelo, siendo que los excesos en los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo establecidos en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM (en adelante, **ECA para suelo**) para suelo agrícola en los parámetros F1, F2 y F3 acreditan una afectación real al área materia de derrame.

(iv) Con relación al argumento del administrado referido a que el tipo de anomalía ocurrido "pit hole" no sería detectable por la tecnología actual, la primera instancia indicó que Petroperú señaló que la causa del derrame fue un posible *pit* pasante producido por un proceso de corrosión acelerada, a causa del uso de productos químicos en los sembríos de arroz²² y que el administrado afirmó tener conocimiento de que siempre existieron sembríos de arroz.

(v) Cabe tener en cuenta que, la DFAI precisó que en el PAMA del ONP se indicó que en los recorridos en las Estación 7 del ONP, es decir a 2 138 kilómetros de la tubería de la progresiva 516+408 en que ocurrió el derrame, se observaron áreas agrícolas, incluyendo cultivos de arroz, con lo cual el administrado reconoció, desde la elaboración de su instrumento de gestión ambiental, que la tubería donde ocurrió el derrame se ubica cercana a una zona agrícola con cultivos de arroz.

(vi) Siendo ello así, la primera instancia concluyó que, pese a que Petroperú conocía de la composición del revestimiento y de las condiciones ambientales del área donde se ubica dicha tubería (cultivos de arroz), no implementó acciones para prevenir la ocurrencia de corrosión y un potencial derrame de petróleo.

(vii) Por otro lado, la primera instancia indicó que, de acuerdo con el numeral 4.3 del artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD²³ (en adelante, **TUO del RPAS del OEFA**) el administrado tiene la carga de la prueba en caso alegue la ruptura del nexo causal. No obstante, pese a afirmar que la corrosión causante del derrame no fue ocasionada por la falta de mantenimiento, sino por exposición de la tubería a los fertilizantes de cultivos de arroz, no cumplió con acreditar dicho supuesto.

²² Conforme con el Reporte Final de Emergencias Ambientales, el "Informe detallado del resultado de las causas del afloramiento y acciones preventivas/correctivas realizadas a fin de evitar otro evento similar" y lo señalado por representantes del administrado en el informe oral del 24 de julio del 2017.

²³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 07 de abril de 2015.

- (viii) Cabe señalar que el hecho imputado es fiscalizable por la autoridad competente, esto es el OEFA, en tanto es un presunto incumplimiento a compromisos ambientales contenidos en un instrumento de gestión ambiental y tiene por finalidad garantizar la tutela del bien jurídico de protección al ambiente, por lo que el mencionado organismo no puede dejar de fiscalizar obligaciones ambientales que se encuentren bajo su ámbito de competencia, sin que exista requisito legal de validez alguno que exija confirmación por parte del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) respecto de los actos administrativos emitidos por el OEFA²⁴.
- (ix) Respecto al argumento de Petroperú referido a que el OEFA ha interpretado erróneamente la modificación del PAMA con relación al impacto N° 19, pues el derrame ocurrido en el kilómetro 516+408 no es cruce de río; la autoridad decisora indicó que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) ha señalado que:

42. (...) Petroperú asumió el compromiso de realizar de forma continua acciones de mantenimiento al ONP, con la finalidad de evitar la contaminación ambiental, para corregir el reducido mantenimiento en proceso e instalaciones del ONP, situación plasmada por el propio administrado en el Plan Maestro de Manteniendo [sic] contenido en su PAMA.

43. Efectivamente, de la revisión del PAMA se observa que Petroperú asumió el compromiso de realizar el mantenimiento continuo e integral del ONP (inspecciones externas e internas), lo cual según el Plan Maestro de Mantenimiento contenido en dicho instrumento abarca a todas sus instalaciones y equipos. Ello toda vez que, al momento de elaboración del PAMA, ciertas limitaciones económicas originaron que una parte de sus instalaciones y procesos hayan devenido en obsolescencia y sean focos de emisión de contaminantes.

44. Sin perjuicio de ello, el TFA afirmó que para el caso específico de instalaciones en cruces de ríos, Petroperú se comprometió a realizar acciones adicionales al mantenimiento que recae sobre la totalidad del Oleoducto. Por ello, el Tribunal concluyó que existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del compromiso recogido en el PAMA, de forma que algunos compromisos son aplicables a todas las instalaciones del ONP, y otros solo a aquellas ubicadas en cruce de ríos. (Subrayado original)

- (x) Adicionalmente, la primera instancia precisó que, si bien en el presente caso se imputó el incumplimiento del compromiso establecido en la Modificación del PAMA del ONP, se ha verificado que el contenido de dicha modificación referido a los compromisos 1.2, 1.7 y 1.8 han sido expresamente recogidos

²⁴ Con relación al argumento del administrado referido a que el OEFA no cuenta con las facultades, conocimientos ni experiencia para determinar los aspectos técnicos vinculados a la infraestructura del ONP, pues ello corresponde al Osinergmin y, para confirmar el supuesto incumplimiento materia del presente procedimiento, el OEFA debió cruzar información con dicho organismo.

por la Resolución Directoral que los aprueba. Asimismo, contienen obligaciones que recaen estrictamente sobre la totalidad del ONP, incluyendo a la progresiva a la altura del kilómetro 516+408 en donde ocurrió el derrame y no únicamente sobre válvulas ubicadas en cruce de ríos como indicó el administrado.

- (xi) Con relación al cumplimiento del PAMA alegado por el administrado²⁵, la DFAI indicó lo siguiente:

Con relación a las inspecciones internas²⁶

- (xii) Respecto al Reporte ILI MFL ROSEN 2003 – Pérdida de Espesor, se señaló que no aparece el porcentaje de pérdida de espesor en la tubería del punto del derrame. Dicho documento hubiese proporcionado información si hasta el año 2003 se presentaban anomalías en el ducto ubicado en el punto del derrame. Asimismo, las pérdidas de espesor de 15% señalado en el documento no corresponden al punto del derrame.

- (xiii) La primera instancia señaló que el tiempo transcurrido desde la realización del referido estudio (2003) hasta el momento del derrame (2015), es decir, más de 10 años, no acredita la continuidad a la que se encuentra obligado Petroperú en sus mantenimientos al ONP según la Modificación del PAMA del ONP.

- (xiv) Con relación a que el administrado ha realizado las actividades preventivas establecidas en el artículo 57° del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, la DFAI indicó que la realización de otras pruebas distintas a la prueba plasmada en el reporte analizado no desvirtúa la antigüedad de la misma respecto de la fecha del derrame. Siendo que únicamente una prueba (i) realizada antes del derrame, (ii) con resultados obtenidos antes del derrame, y (iii) que haya originado una evaluación y acciones por parte de Petroperú, hubiese cumplido la finalidad preventiva establecida en el PAMA respecto al derrame ocurrido el 6 de noviembre del 2015.

- (xv) Cabe señalar que según el artículo 57° del reglamento señalado por el administrado, la frecuencia máxima para realizar inspecciones de las tuberías del ducto con raspatabos inteligentes es de cinco (5) años, por lo que el administrado incumplió la propia norma que alega en su favor, en tanto no realizó la inspección con raspatabos con esa frecuencia, sino que pasaron aproximadamente doce (12) años sin realizarla.

²⁵ Ello en tanto realizó inspecciones externas en el tramo afectado por el derrame tales como (i) medición de espesores, (ii) lectura potencial del sistema de protección catódica, y (iii) inspección y mantenimiento ejecutado en el 2014.

²⁶ Sobre el Reporte ILI MFL ROSEN 2003 – Pérdida de Espesor y el Reporte ILI MFL LIN SCAN 2015 – Pérdida de Espesor.

(xvi) Por otro lado, con relación al Reporte ILI MFL LIN SCAN 2015 – Pérdida de Espesor, la autoridad decisora señaló que, si bien el administrado detectó una pérdida de espesor de 42% por corrosión que ocasionó el derrame, solamente tomó conocimiento de ello con el reporte preliminar del 22 de noviembre de 2015, esto es de manera posterior al derrame ocurrido. Por ello, la prueba, al igual que los magnetos instalados para realizarla, no permitieron al administrado detectar la pérdida de espesor previamente al derrame, por lo que no puede considerarse como una medida para prevenirlo, más aún cuando el propio Petroperú señaló en el Reporte Final de Emergencia que la causa del derrame fue precisamente la corrosión.

(xvii) La primera instancia precisó que, tomando en cuenta los agentes corrosivos que el hidrocarburo arrastra, solo la realización constante de las inspecciones internas y externas establecidas como compromisos ambientales permitirían identificar la presencia de corrosión con la suficiente anticipación para tomar acciones previamente a un eventual derrame. Con lo cual, la inspección interna del 2015 no fue suficiente para prevenir anticipadamente el derrame del 6 de noviembre de 2015, en tanto que Petroperú conoció los resultados luego del derrame, sin permitirle detectar anticipadamente corrosión ni tomar acciones en el punto de derrame previamente a su ocurrencia.

(xviii) Respecto a que Petroperú señaló que cumple con el compromiso en su instrumento de gestión ambiental referida a pasar raspatabos de limpieza en la operación de bombeo del ONP (discos o de copas) cada 2 meses, como medida preventiva para controlar el avance de la corrosión interna del ONP, la primera instancia indicó que no presentó medios probatorios para sustentar dicha afirmación. Asimismo, tomando como referencia las inspecciones realizadas en el 2003 y 2015, la DFAI observó que el compromiso de realizarlas de forma continua establecido en la Modificación del PAMA del ONP no fue cumplido durante aproximadamente doce años.

(xix) Con relación al argumento del administrado referido a que el Código ASME B31.4, la tubería no ameritaba reparación inmediata antes de llegar al 80%, la autoridad decisora señaló que el Código ASME B31.4 (i) tiene un límite de 80% que es meramente referencial y (ii) sus recomendaciones no consideran las condiciones ambientales en que se ubica la tubería (agua y fertilizantes que eventualmente aceleren la corrosión). En ese contexto, habiendo conocido desde la aprobación del PAMA que el área donde ocurrió el derrame es cercana a cultivos de arroz, el administrado debió realizar con mayor frecuencia inspecciones internas.

(xx) Cabe agregar que, la autoridad decisora enfatizó que el administrado no ha presentado medios probatorios que acrediten la ejecución de (i) inspecciones de limpieza mediante raspatabos con escobillas metálicas y de magneto cada dos (2) meses, ni (ii) inspecciones de limpieza mediante raspatabos con escobillas de poliuretano de disco o cepas de manera continua.

Con relación a las inspecciones externas²⁷

- (xxi) Respecto a la OTT N° 4200021547 suscrita el 26 de junio del 2015, mediante la cual se contrató un servicio de patrullaje del Tramo Estación 6 – Estación 7 del ONP, la DFAI indicó que dicho documento acredita la contratación del servicio de inspección al derecho de vía, mas no acredita su efectiva ejecución en el punto del derrame.
- (xxii) Con relación al documento denominado “Lectura de Potencial del Tramo Estación 6 – Estación 8”, la primera instancia indicó que el administrado no adjuntó dicho documento y que, pese al requerimiento efectuado por la SDI en el informe oral, Petroperú no cumplió con presentarlo.
- (xxiii) Sobre el Reporte CIPS-DCVG del sector adyacente al km 516+408 para acreditar la ejecución de inspecciones externas, la autoridad decisora señaló que se trata de los resultados de una prueba realizada el 18 de enero del 2010 en la progresiva 516+408.44, a través de la metodología de nominada “evaluación de potenciales”, la cual tiene la finalidad de verificar la integridad externa del ducto y verificar el estado de la protección catódica.
- (xxiv) No obstante, dicha prueba fue realizada cinco (5) años antes de la ocurrencia del derrame, por lo que el administrado no acreditó que en el año de ocurrencia del derrame los valores de la inspección se encontraban dentro de los valores normales, por lo que los resultados no muestran el estado real de la protección catódica en el momento del derrame, con lo cual no pueden ser concluyentes a efectos de acreditar inspecciones externas para prevenir posibles derrames e impactos negativos al ambiente.
- (xxv) Por otro lado, con relación a la información presentada por Petroperú al Osinergmin referida a los “Programas de Mantenimiento Preventivo/Predictivo del derecho de vía y tubería del Oleoducto Norperuano y Oleoducto Ramal Norte”, los cuales son concordantes con los planes de mantenimiento y el Plan Maestro contenidos en el PAMA (actividades programadas y ejecutadas entre 2012 y 2015), la primera instancia indicó que no observó la transmisión de raspatabos de limpieza con escobillas metálicas y de magneto cada dos meses en cumplimiento del PAMA.
- (xxvi) Agregó que el respecto al mantenimiento predictivo y mantenimiento preventivo programado, Petroperú únicamente cumplió al cien por ciento (100%) las actividades de monitoreo de corrosión interna programadas para los años 2012 y 2015, así como la inspección y verificación física del derecho de vía programada para el año 2013.

²⁷ De acuerdo con el PAMA, estas abarcan la ejecución de (i) monitoreo periódico de protección catódica, (ii) monitoreo periódico de resistencia eléctrica del terreno; así como (iii) inspecciones visuales sobre el derecho de vía.

(xxvii) Con ello en cuenta, la primera instancia mencionó que el administrado no cumplió con ejecutar todas las actividades programadas para el mantenimiento predictivo y preventivo del Tramo II del ONP entre los años 2012 y 2015, tales como monitoreos de corrosión interna (años 2013 y 2014), monitoreo de sistema de protección catódica (años 2013, 2014 y 2015), inspección con CIP'S DCVG (2014), inspección por pérdida de espesor (año 2015), mantenimiento correctivo del derecho de vía (años 2012 y 2015) roce y limpieza de vegetación de derecho de vía (año 2014) y la reparación de recubrimiento exterior y anomalías del ILI (año 2015).

(xxviii) En ese sentido, de acuerdo a lo expuesto, la DFAl indicó que quedó acreditado que Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del referido oleoducto.

(xxix) Finalmente, teniendo en cuenta que ha quedado acreditado que Petroperú realizó la limpieza y rehabilitación del área afectada con hidrocarburos como consecuencia del derrame ocurrido a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del ONP²⁸, la autoridad decisora indicó que no correspondía ordenar medidas correctivas.

11. El 31 de enero de 2018, Petroperú interpuso recurso de apelación²⁹ contra la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAl, argumentando lo siguiente:

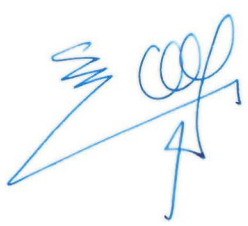
Vulneración del principio de motivación

- a) El administrado alegó que en la resolución impugnada no existió pronunciamiento respecto al argumento referido a la transgresión de la competencia señalado en el escrito de descargos presentado el 19 de octubre de 2017.
- b) Dicho argumento se encuentra referido a que el principio de legalidad es la fuente que otorga facultades a las entidades públicas y, sobre todo, una garantía para el administrado, parte del procedimiento administrativo. En concordancia y demostración del sentido unívoco de los principios que informan el procedimiento, encontramos al principio del ejercicio legítimo del poder. En esa línea, uno de los requisitos de validez del acto administrativo, es la competencia, conforme con el artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS³⁰ (en adelante, **TUO de la LPAG**).



²⁸ Conforme con el Informe de Supervisión Directa N° 415-2017-OEFA/DS-HID del 7 de agosto de 2017 correspondiente a la supervisión especial del 18 al 21 de abril de 2017, se verificó que los trabajos de remediación fueron concluidos al 100% en tanto no se evidenciaron excesos de ECA para suelo.

²⁹ Presentado mediante escrito con Registro N° 2018-E01-011583 el 31 de enero de 2018 (folios 327 a 393).

³⁰ **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

- 
- c) Siendo ello así, el apelante indicó que tanto aquellos que suscriben el Informe Final de Instrucción como el sustento técnico que respalda sus declaraciones (Informe de Supervisión) son profesionales que no acreditan la especialización necesaria para contradecir los medios probatorios ofrecidos por Petroperú y sobrepasar el estándar de prueba y sólo así fundamentar válidamente una futura declaración de responsabilidad.
- d) Conforme con el administrado, la valoración de las causas del supuesto incumplimiento es una apreciación inmotivada y por ende inválida, al no estar respaldada por argumentos técnicos competentes que demuestren sus conclusiones.
- e) Asimismo, el administrado alegó que no existe dentro del expediente medio probatorio que respalde sus conclusiones técnicas que vierte la DS sobre las cuales se pretende fundamentar responsabilidad administrativa, con lo cual el Informe Final de Instrucción carece de efecto administrativo y legal porque fue suscrito por funcionarios del OEFA que carecen de la titulación y especialidad de Ingeniería con la especialidad en calidad ambiental, conforme con la Ley N° 28858, concordante con la Ley N° 16053. Asimismo, conforme con el numeral 5.4 del artículo 5° del Reglamento de la Ley N° 28858, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2008-VIVIENDA, los documentos que contengan actos administrativos del área y función de ingeniería carecerán de efectos legales y no tendrán ningún efecto administrativo sino se encuentran suscritos por ingenieros colegiados de la especialidad.

Sobre el incumplimiento del compromiso ambiental

- 
- 
- f) Petroperú indicó que todos los compromisos del PAMA del ONP fueron ejecutados en el período 1995-2003 y su cumplimiento verificado a través del Osinergmin (Oficio N° 13263-2003-OS-GFH-D del 16 de octubre de 2003). Posteriormente, en el año 2002, el PAMA del ONP fue modificado a través de la resolución Directoral N° 2015-2003-EM-DGAA.
- g) Asimismo, el administrado reiteró que, de conformidad con el artículo 17° de la Ley del SINEFA, concordante con la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1013 y de acuerdo al principio de Subordinación Jerárquica, el OEFA solo ejerce la potestad sancionadora cuando en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (en adelante, **Minam**), careciendo de competencia en el presente caso, no teniendo potestad sancionadora, pues pretender aplicar estas normas vulneran el principio del debido procedimiento y de tipicidad.

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.

Sobre los impactos ambientales negativos

- h) El recurrente indicó que el OEFA no se ha pronunciado sobre los descargos referidos a los impactos ocasionados por el derrame y las acciones inmediatas realizadas por el mismo, donde resaltaron la toma inicial de los mismos puntos monitoreados por el OEFA, en las cuales los valores del informe se encontraban dentro del ECA para suelo (suelo industrial), a excepción de una muestra (SU-01) en la fracción F3³¹. Sobre ello, el administrado indicó que el muestreo se tomó en el mismo lugar del incidente y es una zona industrial según el Decreto Ley N° 22180, siendo un área disturbada.
- i) Asimismo, con relación al muestreo tomado por el OEFA, el apelante señaló que los encargados de realizar el muestreo son los mismos representantes de OEFA y no especialistas acreditados en muestreos de un laboratorio acreditado por INACAL, lo cual no es correspondiente a una muestra representativa de evaluación. Agregó que el monitoreo debió seguir la Guía de muestreo de suelos para el caso de sitios contaminados, siendo que OEFA no presentó ningún Plan de Muestreo de acuerdo a lo establecido por dicha guía.
- j) Por otro lado, el apelante indicó que no es suficiente concluir que existe impactos negativos sobre el suelo cuando sólo las muestras impactadas con hidrocarburo sobrepasen el ECA para suelo, siendo que el OEFA tomó las muestras específicamente en los puntos donde ha evidenciado presencia de hidrocarburo, pero no a lo largo del área involucrada y no presenta una base comprobada con estándares nacionales o normatividad vigente que evidencie que el derrame fue tóxico para distintos tipos de plantas.
- k) Además, Petroperú señaló que después de efectuar labores de limpieza, realizó un análisis físico químico de suelos el 16 de diciembre de 2015, en el cual los valores del informe de resultados se encontraban dentro del ECA para suelo (industrial/extractivo).

Sobre el conocimiento de los cultivos de arroz y las acciones de prevención

- l) El administrado indicó que las interpretaciones del OEFA son extensivas y confusas, debido a que no se puede referenciar el conocimiento de que siempre existieron sembríos de arroz. Asimismo, de acuerdo a las obligaciones del PAMA y en cumplimiento de los planes de mantenimiento preventivo, realiza diferentes actividades para garantizar la operatividad de sus instalaciones, entre ellas, el monitoreo de la protección catódica, inspecciones internas con el paso del raspatabo electrónico MFL, inspecciones visuales, etc.

³¹ Muestreo inicial realizado el 7 de noviembre de 2015.

- m) Por otro lado, el apelante indicó que el revestimiento aplicado al ONP tiene la función de proteger la tubería del contacto de la humedad y del medio ambiente, a fin de evitar la corrosión; mas no puede controlar el libre uso de los pesticidas, productos químicos que afectan el revestimiento de la tubería y posteriormente a la tubería en conjunción con el agua y los diferentes elementos del medio ambiente.

Sobre el Programa de Mantenimiento Preventivo

- n) Petroperú señaló que existe un Programa de Mantenimiento Preventivo que se reporta al Osinergmin en noviembre de cada año, siendo que el administrado considera que con esta acción se cumple con la exigencia de contar con un programa de mantenimiento exigido por el PMA del PAMA del ONP. Asimismo, anualmente antes del 31 de marzo de cada año, se reporta al OEFA el Informe Ambiental Anual, siendo que dicha entidad no se pronunció sobre la ejecución de los compromisos ambientales.
- o) Asimismo, el administrado indicó que dicho programa no evitará en un 100% la ocurrencia de eventos ambientales, sino minimizar la probabilidad de ocurrencias e impactos derivados de los mismos, por lo que también existen planes de contingencias. Con ello en cuenta, agregó que los programas de mantenimiento son mejorables y deben ser más eficaces a lo largo del tiempo, pero es distinto a no tener o no cumplir el mismo, siendo que se ha demostrado el cumplimiento de los mismos, conforme al administrado.

Sobre las causas del derrame

- p) Por otro lado, con relación a las acciones de prevención en las zonas de sembríos de arroz, el administrado señaló el Decreto Ley N° 22180, precisando que los terrenos son propiedad del Estado y son intangibles para uso de Petroperú. Así como para precisar que la afirmación relativa a los cultivos de arroz es subjetiva y no ha tomado en cuenta el Decreto Supremo N° 081-2007-EM.
- q) Asimismo, el administrado indicó que el "Reporte Preliminar para Inspección con MFL, en línea del ducto 36" Estación 5 a Estación 7" fue entregado el 13 de octubre de 2015, en el cual no se registra anomalía, siendo que aún en el supuesto que hubiese mostrado un 42%, no ameritaba intervención alguna, de acuerdo a la norma. Agregó, también, que el pase de raspatabos con escobillas metálicas y de magneto no constituyen inspección de la tubería, sino corresponde a un mantenimiento internos y sirve para la limpieza interna de la misma, siendo que este tipo de raspatabos no brindan información de espesores de la tubería, con lo cual no son plausibles de detectar procesos corrosivos de la tubería y no permiten tomar medidas preventivas.

Sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en el PAMA

- r) El recurrente alegó haber ejecutado acciones de mantenimiento preventivo y correctivo en la zona del derrame, las cuales son reportadas a Osinergmin, entre las cuales están:
- Inspecciones internas ILI MFL en el año 2003 y 2015.
 - Inspecciones del estado de la protección catódica.
 - Inspecciones visuales a la tubería y al derecho de vía.
 - Acciones de mantenimiento preventivo y correctivo en el año 2014.
 - Reparación de anomalía severas detectadas en el informe preliminar de la ILI 2015.

Sobre las inspecciones internas

- s) Con relación a que no aparece el porcentaje de pérdida de espesor en la tubería del punto del derrame, el apelante se ratificó en que el OEFA no cuenta con conocimientos para discernir respecto a los resultados de la corrida del ILI MFL ROSEN 2003; pues el instrumento hizo un barrido total del tramo en inspección (estación 5 a estación 7) y solo reporta las progresivas que presentan anomalías.
- t) Asimismo, Petroperú indicó que ejecutó el pase del raspatubo inteligente MFL en el tramo Estación 5 – Estación 7 entre los meses de mayo a junio, alcanzando el Reporte Preliminar el 13 de octubre de 2015. Asimismo, presentó un listado de las anomalías encontradas por la ILI MFL LIM SCAN 2015, las que han sido reparadas en su totalidad, siendo que 8 de ellas fueron ejecutadas antes de la ocurrencia del derrame y dos ejecutadas posteriormente.
- u) Conforme con el administrado, el informe ocurrió después de conocer el Reporte Preliminar ILI MFL LIN SCAN 2015, donde no se encontraba la progresiva Km 516+408 como crítica y que luego de la inspección y verificación después del derrame se determinó que el tipo de defecto que ocasionó la fuga en esta progresiva, la cual es calificada como un “pin hole” (agujero tipo aguja), siendo que la tecnología actual aun no detecta este tipo de anomalías, por lo que no fue posible conocerla.
- v) Del mismo modo, el apelante indicó que el “Reporte Preliminar para Inspección con MFL en línea del ducto 36” Estación 5 a Estación 7” fue emitido el 13 de octubre de 2015 y no detectó el “pin hole”, contrariamente a lo señalado en la resolución apelada que estableció como fecha el 22 de noviembre de 2015 y que no fue suficiente. Sin perjuicio de ello, la anomalía del 42% de pérdida de espesor reportada no ameritaba la reparación inmediata según la norma ASME B31.8. Debe mencionarse que el administrado precisó que la tecnología actual aun no detecta anomalías tipo “pin hole” por lo que no era posible conocer su existencia habiendo realizado todas las actividades de mantenimiento indicadas en el Decreto Supremo N° 081-2007-EM y el PAMA.

- w) Agregó, también, que las fechas de realización de las pruebas corresponden al 15 de julio de 2015 (fecha de lanzamiento en Estación 5) al 4 de agosto de 2015 (fecha de recepción en Estación 7), conforme al descargo contenido en la Carta N° ADM4-DS-140-2016 del 2 de mayo de 2016, contrariamente a lo señalado por la DFAI que señala que la prueba ILI no tiene fecha exacta. Por ello, indicó que la entidad no puede señalar que no tiene acceso al documento o que no se presentó, pues vulneraría el artículo 46° del TUO de la LPAG.
- x) Por otro lado, el apelante señaló que el OEFA indicó que el porcentaje de pérdida de material no ameritaba una reparación inmediata, pero sí una reparación programada, las cuales acreditó en el Plan de Maestro de Mantenimiento de Estación, Mantenimiento Preventivo y Predictivo del Derecho de Vía y Tubería del ONP del año 2016³².
- y) Finalmente, el administrado indicó que al señalar el OEFA que el Código ASME B31.4 es referencial, "(...) estaría pretendiendo que dejemos de aplicar el artículo 42° del Anexo I "Normas de Seguridad para transporte de Hidrocarburos por Ducto" del Decreto Supremo N° 081-2007-EM", lo cual vulnera los principios de especialidad de la norma, legalidad y debido procedimiento, siendo que no estaría haciendo imputaciones al PAMA que no le corresponde sancionar.

II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³³, se crea el OEFA.
13. 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° 30011³⁴ (en adelante, **Ley de SINEFA**), el OEFA es un organismo público

³² Dicho informe fue presentado a Osinergmin con Carta N° ADM4-684-2015 / ADM4-SG-177-2015, con registro N° 2015-161783.

³³ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

³⁴ **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

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.

14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se 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 OEFA³⁵.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁶ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁷ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁸ 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.

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.

³⁵ **LEY N° 29325**

Disposiciones Complementarias Finales

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

³⁶ **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.

³⁷ **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.

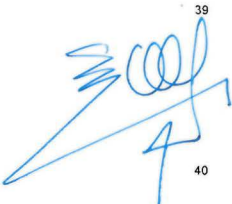
³⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD,** aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA publicada en el diario oficial El Peruano el 3 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.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM⁴⁰ disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. 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)⁴¹.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA⁴², 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

³⁹

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.

⁴⁰
DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:


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

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27

⁴² **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005

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.



y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. 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 ambiente⁴³.
21. 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 fundamental⁴⁴, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve⁴⁵; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁶.
22. 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.
23. 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

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁴ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC

procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁷.

24. 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. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por incumplir el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

V.1 Si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por incumplir el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto

26. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental y los criterios sentados por esta sala respecto al cumplimiento de los compromisos establecidos en instrumentos de gestión ambiental.

27. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17°, 18°, 24° y 25° de la LGA⁴⁸, los instrumentos de gestión

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁴⁸ LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos

- 16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.
- 16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

- 17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.
- 17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental,

ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados.

28. Asimismo, en el artículo 15° de la LSNEIA se establece que el OEFA es el responsable de efectuar el seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, así como de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

29. Cabe agregar que, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29° y en el artículo 55° del RLSNEIA, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidas en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.

30. De otro lado, para el caso específico del subsector hidrocarburos, el artículo 8° del RPAAH —vigente al momento de la Supervisión Especial 2015— recoge la obligación del operador a que previamente al inicio de actividades de hidrocarburos, ampliación de actividades o modificación, el titular deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el estudio ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento.

nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos.

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

Artículo 25.- De los Estudios de Impacto Ambiental

Los Estudios de Impacto Ambiental - EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EIA.

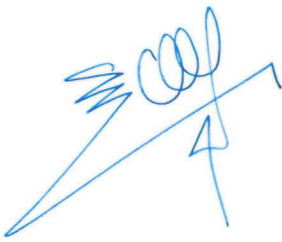
31. En este orden de ideas y, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente⁴⁹, de manera reiterada y uniforme, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
32. Por lo tanto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en su instrumento de gestión ambiental. En ese sentido y siguiendo el criterio señalado en el considerando *supra*, lo que corresponde no solo es identificar los compromisos relevantes, así como, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, en todo caso, evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.
33. En tal sentido, a efectos de determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado del instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad, corresponde no solo identificar el compromiso relevante, sino también y, desarrollando un análisis progresivo, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo; y luego de ello evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.
34. Sobre el particular, conforme con la Modificación del PAMA del ONP, Petroperú asumió, entre otros, los siguientes compromisos ambientales y sociales a desarrollarse durante la etapa de operación del ONP:

(...)


- 1.1 "Inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano (ONP) y el Oleoducto Ramal Norte (ORN).
- 1.2 Inspecciones internas de la tubería con raspatabos electrónicos del ONP y ORN, las que consisten en:
 - Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos electromagnéticos,
 - Inspección geométrica.
- 1.3 Realización de estudios batimétricos anuales en los cruces de los ríos Pastaza kilómetro 176 ONP y Uctubamba.
- 1.4 Proyectarse a las comunidades vecinas al Oleoducto Norperuano y Oleoducto Ramal Norte, con la finalidad de integrarse a ellas, participando y fomentando su desarrollo económico, social y educativo-cultural.
- 1.5 Realización del mantenimiento de válvulas de líneas y cruces aéreos.

⁴⁹

Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 129-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de mayo de 2018, N° 094-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de abril de 2018, N° 003-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de enero de 2018, N° 074-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de noviembre de 2017, N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

- 
- 1.6 Realización del monitoreo mensual del agua de los tanques en las cuatro estaciones 1, 5, Andoas y Bayóvar y de las trampas de recepción de raspatabos ubicados en las estaciones 5, 7, 9 y Bayóvar para el control de la corrosión interna por el comportamiento del biocida a través del conteo bacterial.
 - 1.7 Transmisión a través del oleoducto de raspatabos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o copas continuamente.
 - 1.8 Inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto:
 - Realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía, monitoreo de los potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno y análisis permanente de presencia de bacteria sulfato-reductoras en el petróleo.
 - Continuar con el sistema de control SCADA, el cual es soportado por un sistema de comunicación vía satélite que puede mostrar en tiempo real las características del petróleo crudo y las presiones de salida y llegada en las estaciones (...).

35. Del compromiso ambiental transcrito anteriormente, se aprecia que Petroperú se comprometió a realizar de manera continua acciones de mantenimiento al ONP con la finalidad de evitar la contaminación ambiental, y así, corregir la situación planteada por ellos mismos en su PAMA (referida al reducido mantenimiento que se venía aplicando en los procesos e instalaciones del Oleoducto⁵⁰). Asimismo, es posible advertir que, de manera específica, se comprometió a llevar a cabo acciones para aquellos casos en los cuales las instalaciones del ONP se encontraban en los cruces de ríos. Sobre el primer supuesto, es decir, acciones de mantenimiento/preventivo para las instalaciones del ONP, entre otros, se comprometió a lo siguiente:

- 
- Inspecciones internas de la tubería con raspatabos electrónicos del Oleoducto Norperuano y Oleoducto Ramal Norte, las que consisten en:
 - i) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos electromagnéticos; así como, ii) inspección geométrica.
 - Realización del monitoreo mensual del agua de los tanques en las estaciones 1, 5, Andoas y Bayóvar, y de las trampas de recepción de raspatabos ubicadas en las estaciones 5, 7, 9 y Bayóvar para el control de la corrosión interna por el comportamiento del biocida a través del

⁵⁰ Al respecto, debe indicarse que, de la revisión del PAMA, se advierte que Petroperú reconoció como una de las principales causas de deterioro ambiental durante la ejecución de un proyecto u operación industrial, la reducida aplicación del mantenimiento preventivo de los equipos. Al respecto, nótese lo siguiente. Página. 56:

1. Plan Maestro de Mantenimiento

Las principales causas de deterioro ambiental durante la ejecución de un proyecto u operación industrial es la reducida aplicación de mantenimiento preventivo de los equipos, por lo que se hacen cada vez menos eficientes y tienden a emitir mayor volumen de contaminantes hacia el ambiente.

Para las operaciones del Oleoducto Norperuano, Petroperú cuenta con un Plan Maestro de Mantenimiento para todas sus instalaciones y equipos: que a la fecha no se ha ejecutado en su totalidad, debido principalmente a limitaciones económicas impuestas por políticas de austeridad. Esta situación ha dado lugar a que una parte de sus instalaciones y procesos hayan devenido en obsolescencia y sean focos significativos de emisión de contaminantes.

conteo bacterial.

- Transmisión a través del Oleoducto de raspatubos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o cepas continuamente.

36. Partiendo de lo antes expuesto, existe, a criterio de esta sala⁵¹, certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del compromiso recogido en la Modificación del PAMA del ONP, siendo que algunos de los compromisos son aplicables a todas las instalaciones del ONP, mientras que otros, solo aquellas instalaciones en cruce de ríos.

37. No obstante, durante la Supervisión Especial 2015, tal como se aprecia del Informe de Supervisión, la DS detectó el siguiente hallazgo:

De la revisión de la información remitida por la empresa Petroperú, el derrame de petróleo ocurrido el 6 de noviembre de 2015 se habría producido como consecuencia del deterioro de la tubería de 36" diámetro por corrosión externa (tipo tip), en una posición horaria 06:00 horas.

Como consecuencia de la emergencia ambiental, se habría afectado un área de 625 m², destinada al cultivo de arroz bajo riego.

38. Asimismo, el hecho detectado se sustentó en el registro fotográfico contenido en el Informe de Supervisión, que se muestra a continuación:

[Handwritten signature]



Fotografía N° 4
Hidrocarburos con suelo agrícola en saco de polietileno.



Fotografía N° 5
Hidrocarburos con tierra agrícola en saco de polietileno.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

⁵¹ Tal como se ha señalado en anteriores pronunciamientos como la Resolución N° 065-2016-OEFA/TFA-SEE del 22 de septiembre de 2016.

[Large handwritten signature]



Fotografía N° 6
Saco de polietileno mezclado con hidrocarburos y colocando en sacos de polietileno



Fotografía N° 7
Suelo impactado con hidrocarburos.

39. En ese sentido, la DFAI determinó que Petroperú incumplió el compromiso establecido en la Modificación del PAMA del ONP referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.

Sobre la vulneración del principio de motivación

40. En su recurso de apelación, el administrado alegó que en la resolución impugnada no existió pronunciamiento respecto del argumento expuesto en el escrito de descargos presentado el 19 de octubre de 2017 referido a la transgresión de la competencia, por lo que se vulneró el principio de legalidad, el principio del ejercicio legítimo del poder, así como la competencia, en tanto los profesionales del OEFA no acreditan la especialización necesaria para contradecir los medios probatorios ofrecidos por Petroperú y sobrepasar el estándar de prueba y sólo así fundamentar válidamente una futura declaración de responsabilidad.

41. Del mismo modo, el apelante indicó que el OEFA no se ha pronunciado sobre los descargos referidos a los impactos ocasionados por el derrame y las acciones inmediatas realizadas por el mismo, donde resaltaron la toma inicial de los mismos puntos monitoreados por el OEFA, en las cuales los valores del informe se encontraban dentro del ECA para suelo (suelo industrial), a excepción de una muestra (SU-01) en la fracción F3⁵². Sobre ello, el administrado indicó que el muestreo se tomó en el mismo lugar del incidente y es una zona industrial según el Decreto Ley N° 22180, siendo un área disturbada.

42. Sobre el particular, cabe señalar que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵³; se establece que los administrados gozan de todos los derechos y

⁵² Muestreo inicial realizado el 7 de noviembre de 2015.

⁵³ TUO DE LA LPAG

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

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo

garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones y ejercer su derecho de defensa.

43. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁵⁴, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
44. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
45. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3^o⁵⁵ del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6^o⁵⁶ del citado instrumento, se establece que la motivación del acto administrativo

enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

54 TUO DE LA LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

55 TUO DE LA LPAG

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

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

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

56 TUO DE LA LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

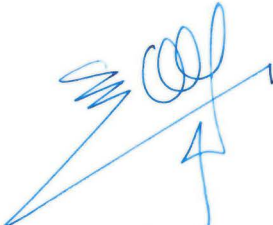
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

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

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


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

46. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados, así como de las razones jurídicas correspondientes⁵⁷.
47. Además, respecto al derecho de defensa, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:



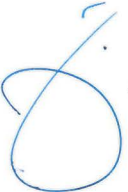
La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos⁵⁸.

48. Por consiguiente, en aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que sobre la Administración recae el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deba rechazar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, carentes de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de estos.
49. En el presente caso, corresponde evaluar la debida motivación de la resolución de primera instancia. En consecuencia, esta sala procederá a analizar si los argumentos referidos por el administrado en sus descargos al Informe Final de




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

- 6.4 No precisan motivación los siguientes actos:
- 6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.
 - 6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.
 - 6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.



⁵⁷ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas** se encuentren **sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la **presunción de licitud** reconocida a favor del administrado.



⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010 recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC. Fundamento jurídico 2.

Instrucción fueron evaluados por la DFAI al momento de determinar la responsabilidad administrativa del administrado.

50. Con relación al argumento del administrado, presentado en los descargos al Informe Final de Instrucción, referido a la especialización de los profesionales del OEFA para contradecir los medios probatorios ofrecidos por Petroperú y sobrepasar el estándar de prueba y sólo así fundamentar válidamente una futura declaración de responsabilidad⁵⁹, la DFAI en la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI señaló lo siguiente:

37. En sus descargos al IFI, Petroperú afirmó que el OEFA no cuenta con las facultades, conocimientos ni experiencia para determinar los aspectos técnicos vinculados a la infraestructura del Oleoducto

⁵⁹ Argumento contenido en los descargos al Informe Final de Instrucción, presentado mediante el escrito con registro N° E01-076681 el 19 de octubre de 2017:

El "Principio de Legalidad", contemplado en el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 06-2017-JUS (en adelante "TUO de la LPAG"), es aquel que otorga legitimidad a la actuación de la autoridad administrativa en el caso concreto, puesto que: "Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas" (...)

Constituye así, la fuente que otorga facultades a las entidades públicas y, sobre todo, una garantía para el administrado, parte del procedimiento administrativo.

En concordancia y en demostración del sentido unívoco de los principios que informan el procedimiento administrativo, encontramos en el numeral 1.17, de la norma antes señalada, al "Principio de ejercicio legítimo del poder", máxima mediante la cual "La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades".

No en vano, uno de los requisitos de validez del acto administrativo según el artículo 3° del TUO de la LPAG es la "competencia", entendida como la potestad atribuida al órgano a cargo de la función administrativa, la cual debe, por ejemplo, corresponder a una "materia" en específico que la diferencie con otras autoridades.

En el presente procedimiento sancionador se nos imputa a título de cargo "no haber ejecutado las medidas preventivas para evitar impactos negativos al ambiente derivados del derrame de petróleo crudo", a pesar de haber adjuntado medios probatorios que demuestran la naturaleza fortuita de la causa y/o generada por un tercero; y, por ende, la ruptura del nexo causal que pretende responsabilizar a mi representada.

El presente Informe Final de Instrucción sobre el cual hemos presentado nuestros descargos, se sustenta técnicamente en el Informe de Supervisión Directa N° 2285-2016-OEFA/DS-HID el cual se encuentra suscrito por el supervisor del subsector hidrocarburo el Sr. Roberto Torres Palomares, quien según el Colegio de Ingenieros del Perú cuenta con especialidad de **Ingeniería Forestal**.

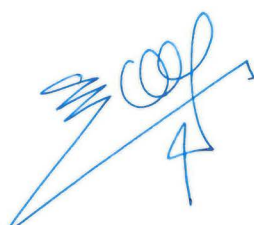
Dicho informe constituye el medio probatorio que sustenta las conclusiones y recomendaciones del IFI, el cual es suscrito por abogados (Ángela Arrescuerrenaga, Carol Tasayco Ganoza y Yadin Gonzales Peralta) y por una bióloga (Cynthia Hidalgo Boza). Profesionales que carecen de conocimientos técnicos necesarios para poder interpretar y aplicar la información técnica de las ILIS y diversos medios probatorios técnicos entregados por Petroperú, más aún si consideramos que la carga de la prueba corresponde a la Administración.

Es así que, tanto aquellos que suscriben el IFI como el sustento técnico que respalda sus declaraciones, son **profesionales que no acreditan la especialización necesaria** para contradecir los medios probatorios ofrecidos por mi representada y entonces, sobrepasar el "estándar de la prueba" (Principio de Inocencia o Licitud) y sólo así, fundamentar válidamente una futura declaración de responsabilidad en contra nuestra.


Es así que, **la valoración de las causas del supuesto de hecho** de la presente contingencia efectuada por el mencionado ingeniero forestal y asentada por quienes suscriben el IFI, es una **apreciación inmotivada y por ende inválida**, al no estar respaldada por argumentos técnicos competentes que demuestren sus conclusiones.

En la ley Administrativa General se han establecido medios probatorios que pueden ser introducidos al procedimiento administrativo, los cuales, no limitan a la autoridad del caso concreto a su ámbito de competencia, sino que en adición, facultan al órgano instructor a "solicitar información a otras entidades" (artículo 176) y hasta, "solicitar **informes técnicos** de cualquier tipo a las entidades técnicas aptas para dicho fin, preferentemente entre las facultades de las universidades públicas" (Artículo 185). Como lo hemos demostrado, no existe dentro del expediente medio probatorio que respalde las conclusiones técnicas que vierte la Dirección de Supervisión y la SDI, sobre las cuales se pretende fundamentar responsabilidad administrativa de mi representada en la causa de la falta. (Subrayado y énfasis original).


Norperuano, lo cual corresponde al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en lo sucesivo, **OSINERGMIN**). Agregó que el OEFA debió cruzar información con el OSINERGMIN, para confirmar el supuesto incumplimiento materia del presente PAS.

- 
38. Al respecto, cabe señalar que el hecho imputado materia del presente PAS consiste en no haber realizado las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo del Oleoducto Norperuano al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto, incumpliendo el compromiso establecido en su PAMA. Dicha conducta se encuentra tipificada en el Numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculada con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
39. En torno a ello, es preciso señalar que el referido hecho imputado es fiscalizable por el OEFA en tanto es un presunto incumplimiento a compromisos ambientales contenidos en un instrumento de gestión ambiental (PAMA), y tienen por finalidad garantizar la tutela del bien jurídico de protección al ambiente. Por ello, el OEFA no puede dejar de fiscalizar obligaciones ambientales que se encuentren bajo su ámbito de competencia, sin que exista requisito legal de validez alguno que exija confirmación por parte del OSINERGMIN respecto de los actos administrativos emitidos por el OEFA.
40. Por lo tanto, el OEFA es la entidad competente para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas por Petroperú a través de su PAMA, tales como verificar la realización de las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo del Oleoducto Norperuano en la zona del derrame de crudo ocurrido a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.

51. Del extracto citado, corresponde señalar que la DFAI evaluó el argumento planteado por el administrado referido a que el OEFA no cuenta con las facultades, conocimientos ni experiencia para determinar los aspectos técnicos del caso en concreto, concluyendo que el OEFA es el órgano competente para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales contenidas en su instrumento de gestión ambiental.



52. Al respecto debe tenerse en consideración que el análisis por parte de la autoridad decisora al emitir la resolución apelada, no incluyó dentro de sus conclusiones el argumento del administrado referido a que aquellas personas que suscriben el Informe Final de Instrucción como el sustento técnico del caso en concreto son profesionales que no acreditan la especialización necesaria. Debe tenerse en cuenta que, en los alegatos a responder, la primera instancia mencionó el argumento referido a que el OEFA no contaba con "(...) conocimientos ni experiencia para determinar los aspectos técnicos vinculados a la infraestructura del Oleoducto Norperuano", siendo que no consideró la especialización alegada y se limitó únicamente a referirse a la competencia de la entidad, lo cual se advierte como contrario a la debida motivación⁶⁰.



⁶⁰ Al respecto, cabe señalarse que en la sentencia recaída en el expediente N° 00725-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

53. Por otro lado, con relación a las medidas inmediatas ejecutadas por el administrado en los descargos al Informe Final de Instrucción⁶¹, la DFAI indicó lo siguiente:

Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N° 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

⁶¹ Argumento contenido en los descargos a la Resolución Subdirectoral, presentado mediante el escrito con registro N° E01-017405 el 21 de febrero de 2017:

**III. CUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA CORRECTIVA:
INFORME DE ACCIONES REALIZADAS PARA REMEDIACIÓN**

Activación del Plan de Contingencia

Acciones iniciales:

- Constatación del evento en la zona para evaluación de las causas del siniestro, así como para iniciar las actividades de limpieza, excavación del lugar de la rotura y reparación de tubería.
- Se activó inmediatamente el Plan de Contingencia, encargándose como primera medida el cierre de la válvula ubicada en el Km 506.
- Paralelamente, otro frente de trabajo de PETROPERÚ junto a personal tercero (contratista), se apersonó a la zona de emergencia para realizar las coordinaciones con los representantes del propietario Sr. Jonatan Requejo e iniciar las labores de recuperación del escaso crudo derramado para su posterior limpieza y rehabilitación.
- Movilización de maquinaria en el área de trabajo.
- Las actividades establecidas de acuerdo al cronograma:

A. Confinamiento del producto derramado

- Una vez constatada la contingencia, el confinamiento se realizó mediante la construcción de bordos con material de la zona, paja y material de préstamo, para aislar la zona afectada por la fuga de crudo.
- Asimismo, se efectuó la excavación de canaletas para posibilitar el drenaje del agua existente en la zona adyacente al área contaminada, con la finalidad de mejorar las condiciones de la zona para la fase de ingreso de la maquinaria y excavación.
- Empleo de paja de arroz, para capturar por absorción, el agua-crudo de la zona impactada, y posibilitar el ingreso de la maquinaria pesada. La paja embebida en agua-crudo se almacenó en bolsas plásticas.

B. Limpieza del área impactada por cuadrillas de personal contratado.

- Estuvo a cargo de la Contratista NEGOCIOS Y SERVICIOS FASODI EIRL, se contó con 25 personas de las zonas aledañas Caserío El Valor y otras de la zona de influencia del Oleoducto – Estación 7.
- La tierra y vegetación impregnada (arrozales) por el crudo fue segregada y retirada manualmente, procediendo a colocarlas en sacos con doble reforzamiento acopiados temporalmente en áreas impermeabilizadas en la zona de la contingencia, para su posterior traslado y disposición final por la Empresa Prestadora de Servicios – Residuos Sólidos (EPS-RS) – Outsourcing Green SAC-ARPE EIRL.
- Asimismo, desde la poza excavada en la zona, se procedió a retirar el suelo afectado en forma manual con palanas y en forma mecánica con maquinaria alquilada, realizando de igual manera el procedimiento de ensacado y almacenamiento temporal para su posterior disposición final por la EPS-RS.

C. Análisis físico químico de suelos (zonas impactadas) durante los trabajos de limpieza y rehabilitación.

- Realizado el 07.11.2015 por el Consorcio PENING SAC-ENVIROLAB PERÚ SAC-INASSA, los valores del informe de resultados se encontraban dentro del ECA SUELO 002-2013-MINAM, a excepción de la muestra SU-01 en la fracción F3, cabe señalar que este muestreo se dio a inicio de la limpieza. (...)

D. Embolsado de suelo contaminado.

- Segregación y retiro manual de la tierra y vegetación afectada, procediendo a colocarlas en sacos de polietileno [sic] con doble reforzamiento.
- Acopio de los materiales (sacos con tierra con hidrocarburo) en áreas impermeabilizadas en la zona de contingencia (...)

E. Rehabilitación de suelos contaminado – nivelación de terrenos.

- Se realizó la nivelación de suelo, con maquinaria propia de PETROPERÚ, se rellenó el terreno con tierra de cultivo aproximadamente 10 cm, en coordinación con el Sr. Celso Sánchez, encargado del propietario. (...)

F. Análisis físico químico de suelos (zonas impactadas) después los trabajos de limpieza y

IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

108. A continuación se analizará si se encuentran presentes los elementos necesarios para dictar medidas correctivas. En caso contrario, no se dictará medida alguna.
109. En el presente caso, el hecho imputado N° 1 está referido a que Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo del Oleoducto Norperuano, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.
110. Al respecto, del 18 al 21 de abril de 2017, la Dirección de Supervisión realizó una acción de supervisión especial destinada –entre otros extremos– a verificar la finalización de los trabajos de limpieza y/o remediación del área afectada por el derrame de hidrocarburos ocurrido a la altura del kilómetro 516+408 del Tramo II del Oleoducto Norperuano. Los resultados de dicha supervisión fueron recogidos y analizados en el Informe de Supervisión Directa N° 415-2017-OEFA/DS-HID emitido el 7 agosto de 2017, y hacen referencia al Informe de Supervisión N° 2285-2016-OEFA/DS-HID que fue sustento del presente PAS.
111. En el referido Informe, la Dirección de Supervisión señaló que se verificó que los trabajos de remediación fueron concluidos al 100%, en tanto que no se evidenciaron excesos de ECA para suelo, según los siguientes puntos de muestreo y resultados: (...)
112. Cabe precisar que, el suelo agrícola es definido por los ECA para Suelo como aquél dedicado a la producción de cultivos, forrajes y pastos

rehabilitación.

- Realizado el 16.12.2015 por el Consorcio PENING SAC-ENVIROLAB PERÚ SAC-INASSA, los valores del informe de resultados se encontraban dentro del ECA SUELO 002-2013-MINAM, categoría suelo Industrial/Extractivo. Se adjunta informe (Anexo I). (...)

G. Traslado de residuos sólidos peligrosos por EPS-RS

- Realizado por la empresa OUTSOURCING GREEN S.A.C. mediante el "Servicio de limpieza de zonas afectadas, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos peligrosos derivados de la contingencia ambiental del km 516+408 del ONP".
- Del 15.11.2015 al 25-11-2015 se desarrollaron las actividades de recojo de los residuos por parte de la EPS-RS.

RECURSOS UTILIZADOS

PERSONAL

Las actividades antes descritas requerirán el despliegue de profesionales técnicos y operarios, de diversas disciplinas, que a continuación se resumen:

Para trabajos de campo:

- ✓ Profesionales de Gestión y Remediación ambiental.
- ✓ Profesionales de Seguridad.
- ✓ Profesionales de mantenimiento / mecánica / electricidad.
- ✓ Médicos.
- ✓ Capataces.
- ✓ Operarios: a través de las empresas contratadas para el servicio de apoyo

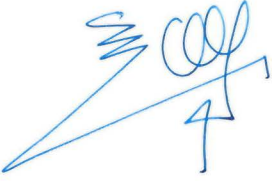
Para trabajos en Sede Administrativa:

- ✓ Jefaturas.
- ✓ Asesorías.
- ✓ Supervisores y personal auxiliar.

MATERIALES Y EQUIPOS UTILIZADOS


EQUIPO	CANTIDAD
• Retroexcavadora	01
• Cargador frontal	01
• Volquetes	02
• Tractor oruga	01
• Celulares	02
• PC con internet	01

cultivados, o con aptitud para el crecimiento de cultivos. En tal sentido, en tanto que a la fecha del derrame se realizaban cultivos de arroz, lo cual incluso fue alegado por el administrado como posible causa del derrame, los resultados de las muestras tomadas por la Dirección de Supervisión fueron comparadas con el ECA para Suelo – uso agrícola.

- 
113. En consecuencia, ha quedado acreditado que Petroperú realizó la limpieza y rehabilitación del área afectada con hidrocarburos como consecuencia del derrame ocurrido a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del Oleoducto Norperuano.
114. Por lo tanto, y en la medida que se acreditó el cese de los efectos de la conducta infractora, no corresponde ordenar medidas correctivas en este extremo, en estricto cumplimiento de lo dispuestos en el Artículo 22° de la Ley del SINEFA.

54. Tal como se puede advertir de los extremos citados de la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI, la primera instancia no se pronunció en su análisis de la resolución respecto a las acciones inmediatas realizadas por el mismo ni tuvo en consideración el medio probatorio presentado para dicho extremo, esto es, el análisis de muestra de suelos km 516+408 correspondiente al 15 de diciembre de 2015⁶².

55. En efecto, para el dictado de una medida correctiva en este procedimiento administrativo sancionador, la primera instancia únicamente consideró el Informe de Supervisión Directoral N° 415-2017-OEFA/DS-HID del 7 de agosto de 2017⁶³ relacionado a la supervisión especial del 18 al 21 de abril de 2017, en el cual también se verificó la finalización de los trabajos de limpieza y/o remediación del área afectada por el derrame de hidrocarburos ocurrido a la altura del kilómetro 516+408 del tramo II del ONP.



56. Sobre el particular, esta sala considera que, en cumplimiento del principio del debido procedimiento establecido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶⁴, la autoridad decisora debió evaluar las acciones realizadas por el administrado, así como el medio probatorio presentado en dicho extremo, pues los administrados tienen el derecho a obtener una decisión

⁶² Folios 74 a 89.

⁶³ Folios 221 al 246.

⁶⁴ **TUO DE LA LPAG**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

motivada y fundada en derecho, el cual consiste, en palabras del profesor Juan Carlos Morón Urbina⁶⁵ en:

(...) el derecho que tienen los administrado a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como de las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso.

57. Adicionalmente, cabe tener en consideración que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició el 24 de enero de 2017, siendo que las acciones realizadas por el administrado de manera anterior al inicio del mencionado procedimiento administrativo sancionador pueden ser analizadas tanto para la evaluación del dictado de una medida correctiva, como para la configuración del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG⁶⁶.
58. En este contexto, resulta importante acotar, como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, que en el ordenamiento jurídico nacional se establece como garantías inherentes de todo procedimiento, la debida motivación⁶⁷ a fin de

⁶⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo I, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 82.

⁶⁶ **TUO DE LA LPAG**

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.
 - b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
 - c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
 - d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
 - e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
 - f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253. (...)

⁶⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas

que se respete el derecho de defensa de los administrados⁶⁸.

59. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y las razones jurídicas y normativas correspondientes; y, por ende, no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.
60. En vista de lo anteriormente expuesto, esta sala concluye que la resolución venida en grado no se encuentra debidamente motivada, toda vez que la DFAI no se pronunció respecto al argumento del administrado referido a las acciones inmediatas realizadas por el mismo ni tuvo en consideración el medio probatorio presentado para dicho extremo.
61. En ese sentido, en aplicación del numeral 2 del artículo 225° del TUO de la LPAG⁶⁹, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 10° de la citada ley⁷⁰. Por tal motivo, corresponde retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador hasta el momento en que se produjo el vicio de nulidad antes señalado, ello a fin de que la DFAI evalúe el argumento del administrado.

razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. (...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

68. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.

69. **TUO DE LA LPAG**
Artículo 225.- Resolución

225.1 La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

225.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

70. **TUO DE LA LPAG**
Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)

62. Asimismo, se dispone que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, en aplicación a lo dispuesto por el numeral 11.3⁷¹ del artículo 11° del TUO de la LPAG.
63. Es preciso indicar que el presente caso no se encuentra dentro del supuesto recogido en el último párrafo del numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁷², pues como se ha señalado previamente en la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI, la DFAI no se pronunció respecto del extremo del descargo descrito por Petroperú referido a las acciones inmediatas realizadas por el mismo ni el medio probatorio presentado para dicho extremo; por lo que no se ha realizado una apreciación distinta de los medios probatorios presentados ni tampoco existe un cuestionamiento a una interpretación del derecho emitido por la primera instancia administrativa.
64. En atención a lo antes señalado, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por Petroperú en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la

⁷¹ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

⁷² **TUO DE LA LPAG**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.
- 6.4 No precisan motivación los siguientes actos:
- 6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.
- 6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.
- 6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 0012-2017-OEFA/DFAI del 27 de diciembre de 2017, y en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO 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



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTIN 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° 162-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 38 páginas.