



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

RESOLUCIÓN N° 172-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1259-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1578-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por incumplir el compromiso establecido en su PAMA referido a la ejecución de inspecciones visuales sobre el derecho de vía del oleoducto, al haberse detectado en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP arbustos y otras especies de vegetación revistiendo el derecho de vía del oleoducto, impidiendo la inspección visual y el mantenimiento del mismo, lo cual generó el incumplimiento del artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, 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 y el artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Dicha conducta configuró la infracción prevista en los numerales 2.1 y 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

De otro lado, se declara la nulidad del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017, referido al dictado de una

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° 1259-2016-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).

medida correctiva a Petróleos del Perú – Petroperú S.A.; y, se ordena retrotraer el procedimiento al momento en que el vicio se produjo para que dicha autoridad emita pronunciamiento.

Lima, 21 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, 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”⁵ (en adelante, **Modificación del PAMA del ONP**).
4. El 16 de noviembre de 2014, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)⁶ la ocurrencia de un derrame de

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 refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán, y al mercado externo (página 46 del PAMA del ONP).

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

i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N.° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Uruarinas, 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.° 1 y termina en la Estación N.° 5 (caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).

- Tramo II: Inicia en la Estación N.° 5, recorre las Estaciones N.° 6 (ubicada en el caserío y distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), N.° 7 (se encuentra en el caserío y distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), N.° 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y N.° 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.° 5.

Páginas 39 a 41 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 8.

⁵ El 16 de noviembre de 2014 se remitió al correo electrónico (páginas 96 a 98 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 8) que adjuntó el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales conforme al

petróleo crudo acaecido el 16 de noviembre de 2014 en la progresiva Km 20+190 del Tramo I de la ONP (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo I del ONP**).

5. En atención a esta ocurrencia, del 21 al 24 de noviembre de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial a la progresiva Km 20+190 del Tramo I de la ONP (en adelante, **Supervisión Especial 2014**), 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/n⁷ (en adelante, **Acta de Supervisión**), del Informe N° 605-2014-OEFA/DS-HID⁸ del 24 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 2013-2016-OEFA/DS⁹ del 27 de julio de 2016 (en adelante, **ITA**).
6. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 1183-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 16 de agosto de 2016¹⁰ (en adelante, **Resolución Subdirectorial**), 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. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado¹¹, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1092-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de octubre de 2017¹² (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
8. Luego de analizados los descargos¹³, DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017¹⁴, a través de la cual

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 28 de noviembre de 2014, Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (páginas 80 a 87 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 8), 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.

7. Páginas 19 a 22 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 8.
8. Páginas 7 a 102 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 8.
9. Folios 1 a 8.
10. Folios 9 a 16. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 19 de agosto de 2016 (folio 17).
11. Presentado mediante escrito con Registro N° E01-064893 el 19 de setiembre de 2016 (folios 20 a 53).
12. Folios 64 a 74. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 943-2017-OEFA/DFSAI el 22 de noviembre de 2017 (folio 201).
13. Presentado mediante escrito con Registro N° E01090163 el 15 de diciembre de 2017 (folios 203 a 253).
14. Folios 274 a 278. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 21 de diciembre de 2017 (folio 288).

declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú¹⁵, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, 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 la ejecución de inspecciones visuales sobre el derecho de vía del oleoducto,	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 2.1 y 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión

¹⁵ 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.

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.

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

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	al haberse detectado en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP arbustos y otras especies de vegetación revistiendo el derecho de vía del oleoducto, impidiendo la inspección visual y el mantenimiento del mismo.	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	Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ²⁰ .

proponente.

El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida esta 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 SUPLENTO 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.

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				
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 5 a 500 UIT
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

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental ¹⁹ (en adelante, LSNEIA).	

Fuente: Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

9. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de la siguiente medida correctiva que se detalla a continuación:

Cuadro N° 2: Detalles de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a la ejecución de inspecciones visuales sobre el derecho de vía del oleoducto, al haberse detectado en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP arbustos y otras especies de vegetación revistiendo el derecho de vía del oleoducto, impidiendo la inspección visual y el mantenimiento del mismo.	Petroperú deberá acreditar la ejecución de las inspecciones visuales sobre el derecho de vía del oleoducto para el periodo comprendido entre el periodo de años 2015-2017.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle como mínimo lo siguiente: i) Las inspecciones visuales que viene realizando al derecho de vía en el kilómetro 20+190 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, acompañado de registros fotográficos fechados y en coordenadas UTM WGS 84. ii) Las acciones realizadas a fin de evitar el revestimiento de la vegetación en el derecho de vía en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP.

Fuente: Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

10. La Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

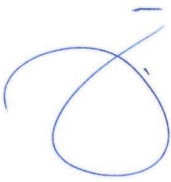
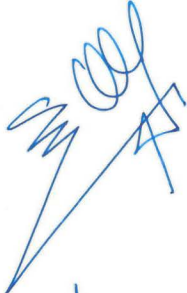


- (i) La DFSAI señaló que, conforme con la Modificación del PAMA, se encontraba el compromiso ambiental del administrado relativo al mantenimiento integral de la tubería de la ONP, a fin de evitar impactos negativos al ambiente (materialización del riesgo), específicamente a "(...) 1.8 Inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto: - Realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía (...)".

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.

- 
- 
- 
- 
- (ii) Sin embargo, la primera instancia indicó que, durante la Supervisión Especial 2014, la DS detectó arbustos y otras especies de vegetación alrededor del Derecho de Vía en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP. Sobre el particular, la DFSAI precisó que, en el Informe de Supervisión, la DS indicó que Petroperú no realizó el desbroce del Derecho de Vía impidiendo la inspección externa (inspecciones visuales) del estado del ONP y que la zona afectada por el derrame de petróleo crudo comprendió el canal de flotación que, al estar cubierto de vegetación, imposibilitó visualizar el oleoducto.
- (iii) Respecto a la incongruencia entre el hallazgo del ITA y la imputación en el presente procedimiento administrativo sancionador, en tanto no se observó el artículo 9° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD²¹ (en adelante, **TUO del RPAS del OEFA**); la autoridad decisoria indicó que el procedimiento fue iniciado cuando dicha normativa se encontraba vigente, sin perjuicio de ello, teniendo en cuenta que el artículo 9° no fue modificado, la imputación de cargos pudo estar conformada de los hallazgos detectados en la etapa de supervisión y las imputaciones que pudiera agregar la autoridad instructora.
- (iv) Con relación al argumento referido a que para realizar inspecciones visuales no necesariamente se tiene que realizar el desbroce del área y que dicha actividad se realiza a través de patrullajes fluviales, terrestres y aéreos; la primera instancia indicó que no se ha variado la imputación en forma distinta del hallazgo de supervisión, pues implicaría una valoración distinta de los hechos imputados o una interpretación normativa diferente que no ha ocurrido en el presente procedimiento.
- (v) Asimismo, la DFSAI indicó que, conforme con la Modificación del PAMA, las acciones están referidas a las inspecciones internas y externas de la tubería del ONP, cuya finalidad, entre otros, es prevenir impactos negativos al ambiente. En el caso en concreto, las inspecciones externas constituyen una de las acciones del mantenimiento preventivo y predictivo efectuadas a la tubería de forma periódica y continua, abarcan las inspecciones visuales sobre el Derecho de Vía.
- (vi) En ese sentido, la primera instancia mencionó que la DS señaló que el incumplimiento se configura debido a la falta de mantenimiento del Derecho de Vía, esto es, a la omisión de realizar inspecciones visuales sobre el mismo, porque, durante la Supervisión Especial 2014, se verificó la presencia de especies vegetativas que cubrían el área referida.

(vii) Con ello en cuenta, la DFSAI señaló que la cobertura del Derecho de Vía por parte de la vegetación impedía ejecutar las inspecciones visuales, es decir, no permitió dar cumplimiento a la Modificación del PAMA. Agregó que la DS corroboró dicha situación, pues la vegetación crecida dificultó el tránsito del supervisor.

(viii) Siendo ello así, la primera instancia indicó que se requiere que el Derecho de Vía se encuentre en condiciones que permita la visualización y localización de aquellos efectos externos que pueden afectar al sistema de transporte de hidrocarburos, por lo que es obligación del administrado realizar el desbroce de los arbustos y otras especies de vegetación, a efectos de cumplir con el mantenimiento del ONP a través de inspecciones visuales²².

(ix) Con relación al método de inspección visual ejecutado, la primera instancia señaló que en el presente procedimiento administrativo no se ha cuestionado ello, en cambio se refiere al cumplimiento de las inspecciones externas, pues si bien el administrado refiere que las inspecciones visuales también se realizan por medio de patrullajes fluviales, terrestres y aéreos, se considera, con mayor razón, que la presencia abundante de especies vegetativas dificultaría la ejecución de las inspecciones por dichas vías.

(x) La autoridad decisora iridicó que el objeto del presente procedimiento no apercibe la frecuencia de las inspecciones visuales; así también, con relación a los Informes Ambiental Anual de los años 2013 a 2016, que dichos informes no implican de por sí el cumplimiento de las obligaciones citadas en los instrumentos de gestión ambiental²³. De los mencionados documentos se aprecia que Petroperú señaló haber realizado la inspección y verificación física del Derecho de Vía, sin embargo, no ha presentado medio probatorio que acredite lo indicado en los respectivos años.

(xi) Respecto de la vulneración del principio de verdad material²⁴, la DFSAI indicó que tanto los informes técnicos, las actas de supervisión, los registros fotográficos u otros documentos similares recabados en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador constituyen medios probatorios, por lo que la información contenida en ellos, salvo prueba en contrario se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que afirma.

22

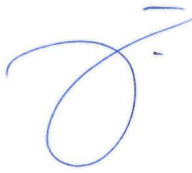
Sobre las inspecciones visuales, la primera instancia precisó que:

(...) las inspecciones visuales (especies) son medidas de mantenimiento del Oleoducto (género), toda vez que permiten realizar inspecciones directas en el campo a efectos de localizar y dimensionar los defectos externos (picaduras, abolladuras, fugas, deformaciones, pliegues, defectos de recubrimiento), así como detectar invasiones (sustracción de postes, mangas, entre otros).

Respecto al argumento del administrado referido a que la obligación exigida no establece una frecuencia en su ejecución, siendo que cada año cumple con remitir al OEFA el Informe Ambiental Anual, donde se establece los compromisos del PAMA, siendo que el OEFA no se pronuncia sobre los mismos.


24

En tanto que los registros fotográficos de las especies vegetativas en la zona del Derecho de Vía no configuran pruebas suficientes para acreditar que no realizó las inspecciones visuales.




(xii) Con ello en cuenta, la autoridad decisora manifestó que la valoración conjunta por parte de la SDI de las pruebas obtenidas determinó la existencia de indicios suficientes que en su conjunto sustentan la comisión del hecho imputado contenido en la Resolución Subdirectoral. Asimismo, la primera instancia señaló que, a partir de la información remitida por el administrado²⁵, se evidenció su incumplimiento, puesto que en el kilómetro 20+190 del ONP se encontró arbustos y otras especies de vegetación revistiendo el Derecho de Vía, lo que impidió la inspección visual y su mantenimiento.

(xiii) Sobre la vulneración al principio de tipicidad²⁶, la autoridad decisora indicó que la Modificación del PAMA comprende todas las medidas adoptadas que tienen como objetivo mitigar los impactos ambientales negativos generados durante la etapa de operación del ONP y el Oleoducto Ramal Norte; y no solamente la evaluación e instalación de válvulas en cruces de ríos.




(xiv) Con relación a la ruptura del nexo causal por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero, debido a las lluvias intensas en la zona que inundaron el terreno y el corte realizado por terceros en las tuberías que originó la fuga de petróleo que no le es atribuible; la DFSAI señaló que la cronología de hechos alegados por Petroperú no constituye un eximente de responsabilidad, puesto que las dificultades que se pudieron presentar en el desbroce del Derecho de Vía son riesgos propios de la actividad del administrado.




(xv) Asimismo, la primera instancia indicó que se considera que las lluvias no representan un hecho imprevisible ya que son una característica del clima de la región, pudiendo el administrado prever y realizar las acciones necesarias. Del mismo modo, la ejecución de actividades de Petroperú en función a los riesgos asociados a su actividad, no justifica el incumplimiento analizado en el presente procedimiento ni su calidad de imprevisible, extraordinario o irresistible, en la medida que la atención de causas de incidentes ambientales no debería perjudicar otros compromisos ambientales.

(xvi) Respecto a que Petroperú viene realizando la inspección visual del ducto, independientemente de la presencia de la vegetación en la zona, abriendo la trocha o camino de un metro; la DFSAI indicó que las inspecciones visuales no comprenden solamente el ducto de 24" de diámetro, sino los 12.5 metros a cada lado del eje del ducto, los cuales requieren de un desbroce permanente de modo que permita verificar el estado externo de la



²⁵ Escrito de descargos al Acta de Supervisión (9 de diciembre de 2014), escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral (19 de setiembre de 2017).



²⁶ Respecto a que la Modificación del PAMA se aplicaría únicamente para la evaluación e instalación de válvulas en cruces de ríos. Asimismo, que al haberse producido un derrame en un canal artificial de flotación o contención y no en una válvula ubicada en cruce de ríos, se le pretende sancionar por un compromiso ambiental que no se encuentra previsto en su instrumento de gestión ambiental.

tubería, verificar la estabilidad del terreno y algún factor externo que pudiera afectar la integridad externa de la misma.

(xvii) Sobre el argumento del administrado referido a que dentro de las actividades que requieren desbroce, se encuentran las inspecciones visuales sobre el Derecho de Vía, la autoridad decisora indicó que no acreditó la realización de las mismas, pues los Informes Ambientales Anuales no constituyen prueba de ello, pues sus declaraciones no se encuentran sustentadas en documentación que acredite que efectivamente se realizaron las inspecciones visuales en el tramo bajo análisis.

(xviii) Con relación a que Petroperú realizó las inspecciones visuales sobre el Derecho de Vía, en tanto se realizó el programa de mantenimiento preventivo del Derecho de Vía y la tubería, actividad de inspección y verificación física del Derecho de Vía; la primera instancia indicó que las imágenes de cuadros referidos a la ejecución del Plan de Trabajo de Mantenimiento de Línea y Actividades Relacionadas al Mantenimiento Externo del ONP ejecutadas en el año 2015 y 2016 compilan las actividades planificadas por el administrado, no acreditan que las mismas se hayan materializado. De otro lado, la información para el año 2015 no resulta legible, mientras que para el año 2016, se indica que no se ejecutó las actividades de roce y limpieza de la vegetación del Derecho de Vía al no contar con los permisos del Servicio Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR.

(xix) Respecto al argumento de Petroperú relacionado a que la complejidad del desbroce radica en la obtención de permisos que debe tramitar ante la autoridad forestal y ello demora aproximadamente seis (6) meses para solicitar autorización respecto de las áreas que no son parte de la zona de Reserva; la DFSAI indicó que mediante Decreto Ley N° 22180 se declaró Zona de Reserva para el Estado una franja de 75 metros de ancho a cada lado del eje del ONP del Ramal Norte y los Sistemas de Recolectores Conexos, constituyendo una franja total de 150 metros de ancho, a fin de que las operaciones de este sistema de transporte se realicen dentro de las máximas medidas de seguridad. Siendo ello así, el km 20+190 del Tramo I del ONP no forma parte de la zona de Reserva, por lo que a las actividades dentro del Derecho de Vía no les resulta aplicable la disposición legal señalada.

(xx) La primera instancia indicó que en la Supervisión Especial 2014, se ha verificado el impacto ocasionado a raíz del incidente ambiental, aspecto que no enerva el incumplimiento del administrado, pues las condiciones climáticas que se presentan en la zona han sido evaluadas por Petroperú, quien tiene pleno conocimiento de las mismas y de las fechas más propicias para intervenir y cumplir con las obligaciones del PAMA²⁷.

²⁷ Sobre el argumento de Petroperú, referido a que los arbustos encontrados en el canal de flotación, al ser la zona un bosque húmedo tropical, el régimen pluvial es variable a través del año, contando con una estación

(xxi) Agregó que el administrado ha señalado que la opción de construcción del oleoducto en la zona sujeta a análisis fue seleccionada de modo que facilite la inspección y mantenimiento de la tubería, siendo que se entiende que las condiciones climáticas que argumentó como eximente de responsabilidad eran plenamente conocidas.

(xxii) Con relación al argumento de Petroperú referido a que desde el 4 de noviembre del año 2015 al 16 de febrero de 2016 se han retomado las actividades de desbroce y limpieza, la autoridad decisora indicó que, de la revisión del informe final presentado por el administrado, se evidenció que del km 20+000 al km 21+000 solo se realizó el desbroce y limpieza a partir de la progresiva 20+340, por lo que no realizó los trabajos de mantenimiento relacionados al Derecho de Vía en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP.

(xxiii) Respecto a la causa del corte del ducto y que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) lo ha eximido de responsabilidad, así como el Informe de Archivo de Instrucción Preliminar N° 897-2016-OS-DSHL, Informes Técnicos Especializados AD-UN08-IT-28-2014 y AD-UN08-IT-28-2014, Informe de Inspección del 18 de noviembre de 2014 e Informe Técnico N° 001-12-ONP constituyen un eximente de responsabilidad; la autoridad decisora indicó que estos informes recogen los resultados obtenidos de las inspecciones realizadas al oleoducto del Tramo I del km 20+190 posterior a la fecha del derrame para establecer el estado real de la tubería, caracterizar y determinar las causas de la fuga del crudo. Mientras que en el Informe de Instrucción Preliminar N° 897-2016-OS-DSHL, se encuentra determinado que el origen del daño que causó el derrame de petróleo crudo se debió a una acción directa mediante el uso de sierra. Del mismo modo, la DFSAI indicó que el hecho imputado no se refiere a las causas que haya podido originar el derrame producido en el Km 20+190.

(xxiv) Con relación a la presunta omisión de la DS de valorar la documentación presentada por Petroperú, la DFSAI indicó que el administrado no adjuntó los documentos citados anteriormente y de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del OEFA se aprecia que, al estar asociados a las causas del derrame de petróleo de crudo y los resultados preliminares de las acciones de otra supervisión especial en el Km 20+190, no han sido presentados en el marco del presente procedimiento.

(xxv) Finalmente, la autoridad decisora indicó que Petroperú debió realizar las inspecciones visuales sobre el Derecho de Vía, cumpliendo con la finalidad de las mismas, esto es la identificación de riesgos que pudiera ocasionar incidentes en la tubería (abolladuras, desplazamientos, etc) para ello, debió

relativamente poco lluviosa, siendo el volumen de lluvias muy irregular, poco accesible, poca tierra firme, con aguajales. En dicho contexto, cuando ocurrió la contingencia, Petroperú señala que las riberas y vegetación acuática y superficial del canal se encontraba con trazas de petróleo.

realizar el desbroce de la vegetación en el km 20+190 del Tramo I del ONP, siendo ello así y en función a lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, corresponde ordenar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

11. El 16 de enero de 2018, Petroperú interpuso recurso de apelación²⁸ contra la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) Se vulneró el principio de tipicidad, pues, según el artículo 17° de la Ley del SINEFA, el OEFA ejerce la facultad sancionadora respecto a las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (en adelante, **Minam**), por lo que no tiene facultad sancionadora debido a que el PAMA fue aprobado por el Minem.
- b) Asimismo, el apelante indicó que el OEFA realiza una interpretación extensiva o por analogía, porque la obligación de realizar desbroce de los arbustos y otras especies de vegetación no se encuentra en su instrumento de gestión ambiental, así también al concluir dicha entidad que en tanto existen arbustos y otras especies de vegetación no se hicieron las inspecciones visuales. Sin embargo, el administrado señaló que, mediante los anexos adjuntos de las OTT, informes finales de los servicios, acreditó las inspecciones visuales, por lo que se vulneró el principio del debido procedimiento y el de tipicidad.
- c) En esa línea, el administrado indicó que para realizar la inspección no necesariamente se tiene que realizar el desbroce del área a través de empresas terceras, esta actividad es permanente en el ONP y se realiza a través de patrullajes fluviales, terrestres y aéreos, inclusive antes de ejecutar el desbroce de la zona se tiene que haber realizado inspecciones visuales previas.
- d) Con ello en cuenta, Petroperú se ratificó en la conformidad del trabajo efectuado de la inspección visual, referido en los escritos de descargos y en los medios probatorios²⁹.
- e) El administrado indicó que mediante el escrito con Registro N° E01-082449 del 10 de noviembre de 2017 se presentaron documentos donde se determina que el evento fue producto de un corte de terceros no identificados, por lo cual el Osinergmin, mediante el Informe de Archivo de Instrucción Preliminar N° 897-2016-OS-DSHL declaró el archivo.
- f) Del mismo modo, el recurrente alegó una vulneración al principio de presunción de veracidad, al establecer el OEFA que sus declaraciones no

²⁸ Presentado mediante escrito con Registro N° 2018-E01-005010 el 16 de enero de 2018 (folios 239 a 293).

²⁹ Mediante las OTT N° 115436-ZF (año 2013), 4100003618, 4100003123, 4200023254 (año 2015).

se encuentran sustentadas en documentos que acrediten que efectivamente se realizaron las inspecciones visuales en el tramo bajo análisis, porque el solo hecho que existan arbustos y otras especies no guarda relación con el supuesto incumplimiento del PAMA.

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**)³⁰, 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° 30011³¹ (en adelante, **Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³².

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*, 14 de mayo de 2008.

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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

LEY N° 29325.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas

15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁴ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁵ 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.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA³⁶ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³⁷ disponen que el TFA es el órgano encargado de

por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

³³ **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.

³⁴ **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.

³⁵ **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.

³⁶ **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.

³⁷ **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.

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)³⁸.

18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³⁹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

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 ambiente⁴⁰.

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;

- 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.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁹ 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.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

(ii) derecho fundamental⁴¹, 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 preserve⁴²; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴³.

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 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 inciertos⁴⁴.

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 PREVIA

25. En su recurso de apelación, el administrado solicitó que se conceda la apelación con efectos suspensivos respecto a la ejecución de la medida correctiva. Siendo ello así, corresponde precisar que, conforme con el artículo 25° del TUO del RPAS

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

del OEFA⁴⁵, la DFSAI es la autoridad competente para pronunciarse sobre la concesión del recurso de apelación.

26. En esa misma línea, cabe indicar que conforme con el mencionado cuerpo normativo⁴⁶, corresponde señalar que la impugnación de la medida correctiva se concede sin efectos suspensivos, salvo que la autoridad decisora disponga lo contrario.
27. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 0230-2018-OEFA/DFAI del 7 de febrero de 2018⁴⁷, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) concedió el recurso de apelación interpuesto por Petroperú contra la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI. No obstante, de la revisión del mismo, se advierte que no se hizo mención específica de la medida correctiva, por lo que corresponde señalar que el recurso fue concedido sin efecto suspensivo.
28. En atención a ello, es menester precisar que, de acuerdo con lo establecido en el TEO del RPAS, la autoridad competente para pronunciarse sobre la solicitud planteada por el administrado ha decidido conceder el recurso de apelación sin efectos suspensivos; por lo cual, la solicitud del administrado ha sido desestimada.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

(i) Si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por incumplir el compromiso establecido en su PAMA referido a la ejecución de inspecciones visuales sobre el derecho de vía del oleoducto, al haberse detectado en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP arbustos

⁴⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD

Artículo 25.- Elevación del recurso de apelación

25.1 Corresponde a la autoridad que emitió el acto que se impugna pronunciarse sobre la concesión del recurso de apelación en el plazo de cinco (5) días hábiles.

25.2 Concedido el recurso de apelación, se elevará el actuado correspondiente al Tribunal de Fiscalización Ambiental, notificando la concesión del recurso al impugnante.

⁴⁶ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD

Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva, solo si adjunta prueba nueva.

24.2 El administrado podrá presentar recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva.

24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en un plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación del acto que se impugna.

24.4 La impugnación de una medida cautelar se concede sin efecto suspensivo.

24.5 La impugnación de la sanción impuesta se concede con efecto suspensivo.

24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario.

⁴⁷ Folios 299 a 300. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 8 de febrero de 2018 (folio 301).

y otras especies de vegetación revistiendo el derecho de vía del oleoducto, impidiendo la inspección visual y el mantenimiento del mismo.

- (ii) Si correspondía el dictado de una medida correctiva con relación a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por incumplir el compromiso establecido en su PAMA referido a la ejecución de inspecciones visuales sobre el derecho de vía del oleoducto, al haberse detectado en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP arbustos y otras especies de vegetación revistiendo el derecho de vía del oleoducto, impidiendo la inspección visual y el mantenimiento del mismo

30. 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.

31. 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

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, 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.

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.

32. 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.
33. 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.
34. 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.
35. 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.

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 previsible 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.

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.

36. 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.
37. 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.
38. 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.
- 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 (...). (Énfasis agregado)

39. 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 de la integridad externa del Oleoducto a través, entre otros, de la realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía.

40. 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 para aquellas instalaciones en cruce de ríos.

41. No obstante, durante la Supervisión Especial 2014, tal como se aprecia en el Acta de Supervisión, la DS detectó el siguiente hallazgo:

Falta de mantenimiento (desbroce) del derecho de vía del oleoducto, conforme lo verificado durante la supervisión en la zona afectada por el derrame (aproximadamente 800 m de largo), **dificultando la inspección y mantenimiento del oleoducto.**

42. Asimismo, en el Informe de Supervisión, la DS indicó lo siguiente:

(...)

- ❖ Que el canal de flotación se encuentra cubierto de vegetación que impide

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.

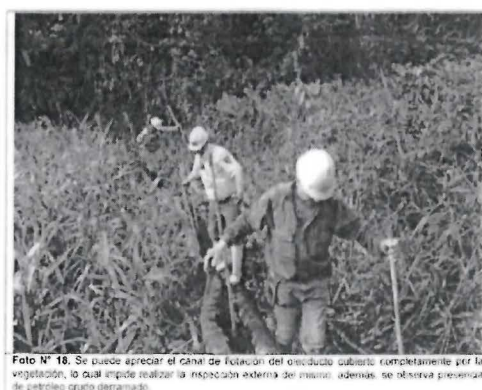
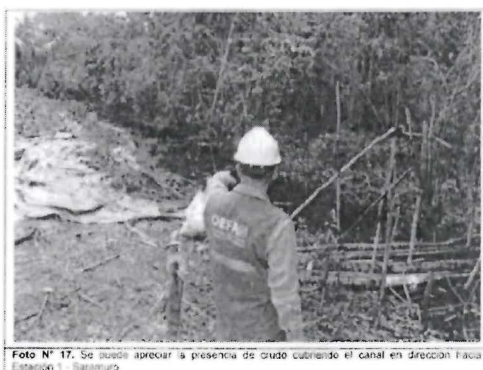
Para las operaciones del Oleoducto Norperuano, Petroperú cuenta con un Plan Maestro de Mantenimiento para todas sus instalaciones y equipos, que a la fecha no se ha ejecutado en su totalidad, debido principalmente a limitaciones económicas impuestas por políticas de austeridad. Esta situación ha dado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

⁵¹ Tal como se ha señalado en anteriores pronunciamientos como la Resolución N° 065-2016-02/PA/TFA-SEE del 22 de setiembre de 2016.

visualizar el Oleoducto.

- ❖ Que como parte del proceso de limpieza y remediación del área impactada por el derrame, PETROPERÚ procedió con el desbroce y/o retiro de la vegetación que estuvo cubriendo el oleoducto.
- ❖ Las vistas fotográficas evidencian que PETROPERÚ no realizó el desbroce del Derecho de Vía (DdV), lo que habría impedido realizar una inspección externa oportuna del estado del oleoducto, lo cual además, hubiera permitido detectar anomalías que podrían haberse producido durante la operación de la misma. Además, esta situación viene provocando un grave impacto sobre la flora (vegetación) que se encuentra cubriendo el canal de flotación.

43. Del mismo modo, el hecho detectado se sustentó en el registro fotográfico contenido en el Informe de Supervisión, que se muestra a continuación:



44. En ese sentido, la DFSAI determinó que Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a la ejecución de inspecciones visuales sobre el derecho de vía del oleoducto, al haberse detectado en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP arbustos y otras especies de vegetación revistiendo el derecho de vía del oleoducto, impidiendo la inspección visual y el mantenimiento del mismo.

45. En su recurso de apelación, el administrado alegó que se vulneró el principio de tipicidad, pues, según el artículo 17° de la Ley del SINEFA, el OEFA ejerce la facultad sancionadora respecto a las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Minam, por lo que no tiene facultad sancionadora debido a que el PAMA fue aprobado por el Minem.

46. Al respecto, corresponde señalar que, de acuerdo con los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Minam y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

47. En esa línea, conforme Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción

en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD 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.

48. Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 17° de la Ley del SINEFA, constituyen infracciones administrativas:

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
- b) **El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.**
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
- d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
- e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.

(...)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ejerce la potestad sancionadora respecto de las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (MINAM). (Énfasis agregado)

49. Ahora bien, debe precisarse que, con relación a las actividades de hidrocarburos, en el artículo 11° del RPAAH⁵² se dispone que la autoridad ambiental competente para la evaluación y revisión de los estudios ambientales e instrumentos de gestión ambiental complementarios es, según sea el caso, el Minem, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaae**), así como los Gobiernos Regionales, o el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE. Asimismo, cabe precisar que en el artículo 12° del mencionado cuerpo normativo se establece que el OEFA es responsable de realizar la evaluación, supervisión y fiscalización ambiental en las actividades de hidrocarburos

50. En ese sentido, corresponde precisar que, teniendo en consideración que el OEFA ejerce la facultad de sanción ambiental en materia de hidrocarburos, siendo el órgano competente para ejercer la potestad sancionadora en dicha materia, y el administrado incumplió con su instrumento de gestión ambiental, no se ha vulnerado el principio de tipicidad alegado por el administrado.

52

DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM.

Artículo 11.- De la Autoridad Ambiental Competente

La Autoridad Ambiental Competente para la evaluación y revisión de los Estudios Ambientales e Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios en las Actividades de Hidrocarburos es, según sea el caso, el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE), así como los Gobiernos Regionales, de acuerdo con las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización. Del mismo modo, es Autoridad Ambiental Competente, de acuerdo a su ley de creación, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE, en lo que corresponde a la evaluación y revisión de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d), una vez sean transferidos por el sector correspondiente.

51. Del mismo modo, el apelante indicó el OEFA realiza una interpretación extensiva o por analogía, porque la obligación de realizar desbroce de los arbustos y otras especies de vegetación no se encuentra en su instrumento de gestión ambiental, así también al concluir dicha entidad que en tanto existen arbustos y otras especies de vegetación no se hicieron las inspecciones visuales. Sin embargo, el administrado señaló que, mediante los anexos adjuntos de las OTT, informes finales de los servicios, acreditó las inspecciones visuales, por lo que se vulneró el principio del debido procedimiento y el de tipicidad.

52. En esa línea, el administrado indicó que para realizar la inspección no necesariamente se tiene que realizar el desbroce del área a través de empresas terceras, esta actividad es permanente en el ONP y se realiza a través de patrullajes fluviales, terrestres y aéreos, inclusive antes de ejecutar el desbroce de la zona se tiene que haber realizado inspecciones visuales previas.

53. Con ello en cuenta, Petroperú se ratificó en la conformidad del trabajo efectuado de la inspección visual, referidos en los escritos de descargos y en los medios probatorios⁵³.

54. Sobre el particular, cabe señalar que, conforme lo señalado en los considerandos 34 a 36 de la presente resolución, Petroperú se encontraba obligado al cumplimiento del siguiente compromiso ambiental establecido en la Modificación del PAMA del ONP referido a realizar inspecciones de la integridad externa del Oleoducto a través, entre otros, de la realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía.

55. En este punto, es preciso señalar que la inspección externa a través de las inspecciones visuales de manera periódica configura una acción de mantenimiento con el objetivo de prevenir impactos negativos en el medio ambiente. Siendo ello así, es preciso mencionar que el mantenimiento de derecho de vía "(...) debe realizarse de manera continua, programada, mediante una o más cuadrillas de personal que se dediquen a verificar el estado general y sobre todo de las áreas críticas o sensibles (...)"⁵⁴.

56. En esa misma línea, corresponde mencionar que las inspecciones visuales en el Derecho de Vía se pueden definir de la siguiente forma:

Inspección del Derecho de Vía. - Este es realizado a pie, en vehículos y también vía aérea. Su frecuencia y detalle depende de las características del terreno, geografía, **crecimiento de la vegetación**, tipo de terreno, causas y tipo de erosión. Se controlará no se hayan hecho plantaciones y o construcciones."⁵⁵

⁵³ Mediante las OTT N° 115436-ZF (año 2013), 4100003618, 4100003126, 4200023254 (año 2015).

⁵⁴ ARENAS, Mario. "INTRODUCCIÓN A LA INDUSTRIA DE LOS HIDROCARBUROS". Plural Editores. Bolivia. Año 2008. p. 711.

⁵⁵ Arenas, Mario. "Introducción a la industria de los hidrocarburos" Plural Editores. Bolivia. Año 2008. p. 319

57. Sobre esa base, es menester señalar que las inspecciones visuales deben realizarse de una manera continua y programada, teniendo en consideración detalles como el crecimiento de la vegetación, características del terreno, geografía, entre otros.
58. Con ello en cuenta, desde una evaluación desde la finalidad de los instrumentos de gestión ambiental del administrado referidos a la prevención de impactos ambientales, una adecuada inspección efectuada como una medida de prevención ambiental debe ser desarrollada de manera periódica y en condiciones que faciliten el acceso rápido a las diferentes zonas del ONP para identificar y acceder de manera rápida, con la finalidad de atender cualquier falla potencial que pueda ser detectada.
59. De la revisión del hallazgo detectado en el Acta de Supervisión, así como del registro fotográfico del Informe de Supervisión, se advierte que el administrado no ejecutó inspecciones visuales, dado el nivel de crecimiento de vegetación detectado y, en atención a esa misma condición, se encontraba impedido de realizar una idónea inspección visual en el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP, con lo cual incumplió con su compromiso ambiental referido a realizar las inspecciones visuales a la integridad de la ONP.
60. Asimismo, sobre los medios probatorios presentados por el administrado se debe señalar lo siguiente:

Documento	Análisis del documento
OTT N° 115436-ZF del 5 de setiembre de 2013 ⁵⁶	Contratación para el servicio de roce y limpieza de vegetación del derecho de vía Tramo I del ONP. De la revisión del mismo, se aprecia la orden de servicio, mas no se acredita que la misma se haya realizado.
Orden de Trabajo a Terceros N° 4100003126 del 20 de mayo de 2015 ⁵⁷	Contratación para el servicio de km 00 al km 25 Tramo I patrullaje. De la revisión del mismo, se aprecia la orden de servicio, mas no se acredita que la misma se haya realizado.
Orden de Trabajo a Terceros N° 4200023254 del 20 de agosto de 2015 ⁵⁸	Contratación para el servicio de patrullaje del derecho de vía desde el km 00+000 hasta el km 25+000 del Tramo I del ONP. De la revisión del mismo, se aprecia la orden de servicio, mas no se acredita que la misma se haya realizado.
Orden de Trabajo a Terceros N° 4100003618 del 12 de octubre de 2015 ⁵⁹	Contratación para el servicio de roce y limpieza de vegetación desde la progresiva km 8+000 al km 23+000 del Tramo I del ONP. De la revisión del mismo, se aprecia la orden de servicio, mas no se acredita que la misma se haya realizado.

⁵⁶ Folio 36 Reiterado en el folio 211

⁵⁷ Folio 37

⁵⁸ Folio 38

⁵⁹ Folio 39 Reiterado en el folio 213

Documento	Análisis del documento
Informe Final del "Servicio de Roce y Limpieza de vegetación desde la Progresiva KM 8+000 hasta la Progresiva KM23+000 del Tramo I del ONP" de febrero de 2016 ⁶⁰	Se presentó el informe referido al servicio de roce y limpieza del Tramo ONP del km 8+000 al km 23+000 que consistió en el corte de toda vegetación existente a una altura de 0.10 m del terreno, en una franja no menor de 25 m. (12.5 m. a cada lado del eje de la tubería del ONP). En las conclusiones de dicho informe se indica que: "8.1 La abundante y crecida vegetación tanto en terreno firme como en canal de flotación, indica que el desbroce y limpieza se hace después de varios años". Asimismo, se recomienda "Aumentar la frecuencia de desbroce y limpieza del D.V., a 1 vez por año". Asimismo, corresponde señalar que, con relación a los trabajos realizados del km 20+000 a km 21+000, que "a partir de la progresiva 20+340, se inicia el desbroce y limpieza en los 25 metros de D.V que incluye tierra más zanja de empuje, que varía entre 3 y 4 metros de ancho (...)". En ese sentido, no se acredita la inspección que debía realizar el administrado ni el mantenimiento del tramo materia de análisis.
Cargo de presentación del Informe Ambiental Anual correspondiente al año 2014 al OEFA y Dgaee, así como un extracto del mismo ⁶¹	En el mencionado informe se indicó que "La Gerencia Oleoducto ejecutó el Servicio de Inspección y Verificación Física del Derecho de Vía Tramo I ONP y ORN, con recursos propios, mediante patrullajes". No obstante, no se advierte documentación que acredite lo expuesto por el administrado.
Cargo de presentación del Informe Ambiental Anual correspondiente al año 2013 al OEFA y Dgaee, así como un extracto del mismo ⁶²	En el mencionado informe se indicó que "La Gerencia Oleoducto ejecutó el Servicio de Inspección y Verificación Física del Derecho de Vía Tramo I (Estación 1 – Estación 5) del Oleoducto Nor Peruano y Oleoducto Ramal Norte, con el CME-008302012 (PAAC N° 569), con fecha de inicio: 15.11.12 y fecha de término: 04.02.13, además la Inspección y verificación física del derecho de vía Tramo I ONP y ORN., con el CME-051-2013 (PAAC N° 660), con fecha de inicio: 20.08.2013 y fecha de término: 15.11.2013". No obstante, no se advierte documentación que acredite lo expuesto por el administrado.
Cargo de presentación del Informe Ambiental Anual correspondiente al año 2016 al OEFA y extracto del mismo ⁶³	En el mencionado informe se indicó que, para el Tramo I, en tanto se sufrieron 9 cortes intencionales efectuados por personas ajenas a la empresa, se intensificaron los trabajos de patrullaje. No obstante, no se advierte documentación que acredite lo expuesto por el administrado.
Cargo de presentación del Informe Ambiental Anual correspondiente al año 2015 al OEFA y extracto del mismo ⁶⁴	En el mencionado informe se indicó que se efectuaron los servicios de verificación física del Tramo I que incluyó patrullajes terrestres del km 0 al km. 25. No obstante, no se advierte documentación que acredite lo expuesto por el administrado.
Memorando MAN4-ML-018-2014 del 17 de enero de 2014 ⁶⁵ (incluye Informe Técnico Sustentario,	Aprobación de la suspensión temporal del Servicio (Proceso N° CME-0092-2013-OLE/PETROPERÚ),

⁶⁰ Folios 40 a 58.

⁶¹ Folios 174 a 180.

⁶² Folios 181 a 184.

⁶³ Folios 185 a 188. El administrado presentó el cargo de presentación a la Dgaee (folio 237).
Folios 189 a 191. El administrado presentó el cargo de presentación a la Dgaee (folio 238).

⁶⁴ Folios 212 a 217.

Documento	Análisis del documento
Resolución aprobatoria y la carta servinor 0014-2014 del 16 de enero de 2014)	referido al servicio de roce y limpieza de vegetación del derecho de vía del Tramo I del ONP, debido a que el Derecho de Vía se encontraba desde la progresiva km 4+800 hasta la progresiva 31+000 del ONP inundado en aproximadamente el 80% del área de influencia. No obstante, dicho documento no sería prueba suficiente para acreditar el incumplimiento del administrado de su instrumento de gestión ambiental.

61. Sobre el particular, de la revisión de los medios presentados por el administrado, se advierte que no acreditó haber realizado inspecciones sobre el kilómetro 20+190 del Tramo I del ONP. En ese sentido, debe tenerse en consideración que Petroperú no solo se encontraba impedido de realizar una inspección visual idónea, sino que no acreditó haber realizado la misma hasta la fecha de la emisión de la presente resolución.

62. Por lo expuesto, corresponde señalar que, contrariamente a lo señalado por Petroperú, el OEFA no realizó una interpretación extensiva o por analogía relacionada al compromiso ambiental establecido en la Modificación del PAMA del ONP y el administrado no acreditó haber realizado las inspecciones visuales.

63. Por otro lado, el administrado indicó que mediante el escrito con Registro N° E01-082449 del 10 de noviembre de 2017 se presentaron documentos donde se determina que el evento fue producto de un corte de terceros no identificados, por lo cual el Osinergmin, mediante el Informe de Archivo de Instrucción Preliminar N° 897-2016-OS-DSHL, declaró el archivo.

64. De la revisión del escrito presentado por Petroperú, se advierte que en el mismo se presentan los siguientes documentos:

Documento adjunto	Análisis del documento
Informe de Archivo Preliminar N° 897-2016-OS-DSHL del 17 de octubre de 2016 ⁶⁶	Se evidenció que la causa que originó el daño no fue por acción de corrosión, deformación plástica u otra forma de origen mecánico, dado que se originó por acción directa mediante el uso de un elemento de corte metálico. Siendo ello así, el Osinergmin dispuso el archivo de la instrucción preliminar iniciada contra Petroperú.
Informe DSHL-389-2017 del 19 de abril de 2017 ⁶⁷	Aprobación del Cronograma de Ejecución sobre el Oleoducto Norperuano en relación a la Resolución Ministerial N° 453-2016-MEM/DM
Memorando COO-CTB-0050-2017 ⁶⁸	Presentación de los gastos acumulados al 30 de octubre de 2017 por la emergencia en km 20+190 ascendente a S/. 26 770 194.05
Informe Técnico AD-UNO8-IT-28-2014 (con fecha de inspección el 18 de noviembre de 2014 y fecha de emisión el 24 de noviembre de 2014) ⁶⁹	Informe técnico que plantea como objetivos conocer el estado real (superficial) de la tubería, caracterizar y determinar las causantes de la fuga de petróleo

⁶⁶ Folios 83 a 85.

⁶⁷ Folios 86 a 88.
⁶⁸ Folios 89 a 122

⁶⁹ Folios 123 a 125.

Documento adjunto	Análisis del documento
	crudo en la línea ubicada aproximadamente en la progresiva del km 20+305. Incluye una inspección visual.
Informe Técnico AD-UN08-IT-29-2014 (con fecha de inspección el 28 de noviembre de 2014 y fecha de emisión el 29 de noviembre de 2014) ⁷⁰	Informe técnico que plantea como objetivos conocer el estado real (superficial) de la tubería, caracterizar y determinar las causantes de la fuga de petróleo crudo en la línea ubicada aproximadamente en la progresiva del km 20+305, mediante el método de inspección visual y ultrasonido convencional.
Informe de Inspección del 18 de noviembre de 2014 ⁷¹	Se realizó una inspección táctil a la zona del km 20+300 del Tramo I del ONP
Informe Técnico 001-12 ONP del 1 de diciembre de 2014 ⁷²	Se realizaron inspecciones visuales durante los días 18 al 31 de noviembre de 2014 del ONP en el tramo I de la progresiva km 20+190.
Carta de Petroperú a la Fiscalía Provincial Penal en materia ambiental Loreto – Nauta recibida el 19 de noviembre de 2014 (incompleto) ⁷³	El administrado puso en conocimiento que a las 08:00 horas del 16 de noviembre de 2014 personal de patrullaje del ONP, observó la presencia de petróleo contenido en el canal artificial de contención que se encuentra dentro del Derecho de Vía del Tramo I del ONP, aproximadamente a 20 km de la Estación N° 1. Adjuntó los documentos enviados a las autoridades competentes.
Resolución Número Uno del Juzgado Penal de Investigación Preparatoria – Nauta I del 13 de abril de 2015 ⁷⁴	Se resolvió formalizar y continuar con la investigación preparatoria seguida contra José de la Paz Hidalgo Quevedo como presunto autor del delito de Contaminación en su modalidad de contaminación del ambiente en agravio del estado peruano.
Declaración de testigo (Sr. Luis Rodríguez Clarke) (incompleto) ⁷⁵	Declaraciones en el marco de la Carpeta Fiscal N° 149-2015.
Denuncia penal por daños agravados presentado el 28 de noviembre de 2014 al Ministerio Público (incompleto) ⁷⁶	Interponen denuncia contra quienes resulten responsables por la comisión de los delitos en la modalidad de daños agravados al ONP – servicio público de transporte de hidrocarburos líquidos, en la modalidad de atentado contra los medios de transporte de los servicios públicos en agravio de Petroperú y del Estado.
Disposición Fiscal N° 001-2014-FPPC-LN-MP-FN del 16 de diciembre de 2014 (incompleto) ⁷⁷	Dispone realizar diligencias preliminares.
Carta a la Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Loreto - Nauta ⁷⁸	Petroperú solicitó actuar instrumentales y acreditar daños.

65. Luego de analizar los documentos presentados por el administrado, corresponde a esta sala señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra referido al cumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable incluida

⁷⁰ Folios 126 a 150.

⁷¹ Folios 151 a 152.

⁷² Folio 152 (reverso) a 161.

⁷³ Folio 164 (reverso).

⁷⁴ Folios 165 a 167.

⁷⁵ Folios 167 (reverso) a 168.

⁷⁶ Folios 168 (reverso) a 169.

⁷⁷ Folio 169 (reverso) a 170.

⁷⁸ Folio 170 (reverso)

en el instrumento de gestión ambiental del administrado. En ese sentido, teniendo en consideración que los documentos presentados por el administrado no se encuentran relacionados al cumplimiento de la obligación ambiental materia de análisis, corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo.

66. Del mismo modo, el recurrente alegó una vulneración al principio de presunción de veracidad, al establecer el OEFA que las declaraciones no se encuentran sustentadas en documentos que acrediten que efectivamente se realizaron las inspecciones visuales en el tramo bajo análisis, porque el solo hecho que existan arbustos y otras especies no guardan relación con el supuesto incumplimiento del PAMA.

67. Sobre el particular, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁷⁹, el principio de presunción de veracidad, en virtud del cual se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados conforme a Ley, responden a la verdad de los hechos que aquellos afirman; presunción iuris tantum, pues admite prueba en contrario.

68. Ahora bien, cabe precisar que, si bien corresponde a la administración la carga de la prueba, a efectos de atribuirle a los administrados las infracciones que sirven de base para sancionarlos, ante la prueba de la comisión de la infracción, corresponde al administrado probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, tal como observa Nieto García, el cual señala lo siguiente, al hacer referencia a una jurisprudencia del Tribunal Supremo:

(...) Y, además, carga con la prueba de la falta de culpa al imputado ya que cuando distingue entre los hechos constitutivos de la infracción y hechos eximentes o extintivos, lo hace para gravar con la prueba de los primeros a la Administración, y con la de los segundos al presunto responsable: «por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad».⁸⁰

69. En esa misma línea, Barrero Rodriguez señala lo siguiente:

(...) En conclusión, quien se oponga a la realidad de los hechos que han de servir de sustento a las decisiones de la Administración ha de correr con la prueba de esta circunstancia. (...)

⁷⁹ 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:(...)

1.7. Principio de **presunción** de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

⁸⁰ Nieto GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. P. 344.

En resumen, 'el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez (previamente habrá debido de hacerlo en el procedimiento administrativo) las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo' (...).⁸¹

70. Siendo así, en el presente caso, se advierte que la DFSAI indicó que, conforme con la doctrina previamente citada, corresponde al administrado la carga probatoria para acreditar que no es responsable de los hechos imputados, lo cual no ha sido acreditado en el presente procedimiento.
71. Con ello en cuenta, esta sala es de la opinión que la DFSAI no vulneró el principio de presunción de veracidad en el presente procedimiento administrativo sancionador.

VI.2 Si correspondía dictar una medida correctiva en relación con la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

72. Esta sala considera pertinente pronunciarse sobre la medida correctiva dictada por la autoridad decisora recogida en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por la cual previamente se procederá a exponer el marco normativo que regula la facultad de dictar medidas correctivas por parte de la autoridad decisora.
73. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁸².
74. Al respecto, es preciso recordar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra dentro del régimen excepcional del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), que estableció que durante un periodo de tres

⁸¹ Barrero RODRIGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Editorial Arazandi S.A. Navarra, 2006. Pp. 209, 210 y 211.

⁸² LEY 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

(3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

75. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales, que está en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el procedimiento), y en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.

76. En este contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**), una medida correctiva puede ser definida como:

(...) una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. (Énfasis agregado)

77. Asimismo, conforme con los artículos 6° y 19° del TUO del RPAS del OEFA⁸³, la

⁸³

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 6.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

- a) **Autoridad Acusadora:** Es el órgano que presenta el Informe Técnico Acusatorio, pudiendo apersonarse al procedimiento administrativo sancionador para sustentar dicho informe en la Audiencia de Informe Oral de primera instancia.
- b) **Autoridad Instructora:** Es el órgano facultado para imputar cargos, solicitar el dictado de medidas cautelares, desarrollar las labores de instrucción y actuación de pruebas durante la investigación en primera instancia, y formular la correspondiente propuesta de resolución.
- c) **Autoridad Decisora:** Es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
- d) **Tribunal de Fiscalización Ambiental:** Es el órgano encargado de resolver el recurso de apelación.

Artículo 19.- De la resolución final

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

19.2 La resolución final deberá contener, según corresponda, lo siguiente:

- (i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la existencia o inexistencia de infracción administrativa, respecto de cada hecho imputado;
- (ii) Graduación de la sanción respecto de cada hecho constitutivo de infracción administrativa, y;
- (iii) La determinación de medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados. Para ello, se tendrá en cuenta la propuesta planteada por el administrado, de ser el caso.

Cabe señalar que, actualmente, conforme con el numeral 4.3 del artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador la autoridad decisora es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones. Conforme

autoridad decisora es el órgano competente para determinar el dictado de las medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados.

78. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, razón por la cual constituye una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecidos por la autoridad competente, según lo dispuesto en el numeral 2.1 del artículo 2° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁸⁴.

79. En base a tales consideraciones, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI, a través de la cual dispone como medida correctiva la obligación señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

80. No obstante, se advierte que la obligación que deberá acreditar el administrado abarca el periodo comprendido durante los años 2015 al 2017, habiendo dejado establecido, tanto en la resolución apelada como en la presente resolución, que el administrado no cumplió con el compromiso ambiental establecido en la Modificación de su PAMA materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador.

81. Siendo ello así, dicha obligación no responde a la finalidad de la medida correctiva, la cual se encuentra orientada a revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, conforme con el artículo 22° de la Ley del SINEFA.

82. Del mismo modo, es oportuno precisar que, en la forma y plazo para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, la DFSAI señaló que el administrado deberá presentar un informe

se presenta, a continuación:

Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Artículo 4°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(...)


4.3 Autoridad Decisora: Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones

⁸⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015

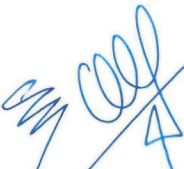
Artículo 2°.- Medidas administrativas

2.1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.


técnico que detalle como mínimo "(...) Las inspecciones visuales que viene realizando al derecho de vía en el kilómetro 20+190 del Tramo I del Oleoducto Norperuano (...)", con lo cual lo exigido por la autoridad decisora no se condice con la medida correctiva dictada.




83. Con ello en cuenta, esta sala advierte que el periodo comprendido en la descripción de la obligación que debía realizar el administrado como medida correctiva, no sólo corresponde a un periodo analizado por la DFSAI, sino que no se condice con el periodo comprendido para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva dictada, con lo cual la DFSAI no precisó el modo para el cumplimiento de la medida correctiva –lo que resulta necesario para garantizar que lo acreditado por el administrado resulte acorde con lo requerido por la Administración– más aun cuando el periodo comprendido del 2015 (año posterior a la Supervisión Especial 2014) al 2017 (año de emisión de la resolución apelada) fueron analizados en el presente procedimiento administrativo sancionador, determinando la responsabilidad administrativa de Petroperú; razón por la cual, el dictado de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 no cumple con el presupuesto antes señalado.



84. En razón a ello, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio de legalidad recogido en el numeral 1.1 del artículo IV del TUE de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, por tanto, constituye un vicio del acto administrativo que causa la nulidad de la Resolución Directoral respecto a la medida correctiva.




85. Atendiendo a todo lo expuesto, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI, en el extremo que dictó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUE de la LPAG, ello al haberse vulnerado el principio de legalidad. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.



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

SE RESUELVE:




PRIMERO.- CONFIRMAR el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos

expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Declarar la **NULIDAD** del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1578-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017, referido al dictado de la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución; debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución. En consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

TERCERO.- 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.

Regístrese y comuníquese.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Presidente

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



.....

EMILIO JOSÉ MEDRANO SANCHEZ
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° 172-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 35 páginas.