



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

RESOLUCIÓN N° 072-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 920-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS
ADMINISTRADO : UNIPETRO ABC S.A.C.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2989-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, que declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por Unipetro ABC S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI del 28 de septiembre de 2018., así como lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI, que determinó la responsabilidad de Unipetro ABC S.A.C. por la comisión de la conducta infractora consistente en no remitir los reportes preliminar y final de emergencias ambientales, respecto del derrame de hidrocarburos en el Lote IX.*

Lima, 19 de febrero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Unipetro ABC S.A.C.¹ (en adelante, **Unipetro**) es una empresa que desarrolla actividades de explotación de hidrocarburos, siendo titular del Lote "IX", ubicado en el distrito de Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura.
2. Del 12 al 14 de febrero de 2015, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en lo sucesivo, la **DS**) realizó una supervisión regular (en adelante, la **Supervisión Regular**) a la unidad fiscalizable "Lote IX" de titularidad de Unipetro.
3. Los hechos que fueron verificados en la Supervisión Regular se encuentran detallados en el Acta de Supervisión Directa S/N del 14 de febrero de 2015² y en

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20161738272.

² Contendida en el CD ubicado en el folio 13.

el Informe de Supervisión Directa N° 236-2016-OEFA/DS-HID³ del 4 de febrero de 2016.

4. En base a los hechos detectados en el acta y el informe mencionados, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1617-2018-OEFA/DFAI/PAS⁴ del 28 de mayo de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas del OEFA (en adelante, la **SFEM**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Unipetro, quien presentó descargos⁵ el 11 de julio de 2018.
5. El 26 de julio de 2018, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1277-2018-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, el **Informe Final de Instrucción**)⁶, respecto al cual el administrado presentó descargos⁷ el 20 de agosto de 2018.
6. El 28 de septiembre de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI⁸, declarando la responsabilidad administrativa de Unipetro por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

Cuadro N° 1: Conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	Unipetro no remitió los reportes preliminar y final de emergencias ambientales, respecto del derrame de	Artículos 4 ⁹ y 9 ¹⁰ del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD	Artículo 5° de la Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las

³ Idem.

⁴ Folios 14 al 18. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 12 de junio de 2016 (folio 19).

⁵ Mediante escrito con Registro N° 58191.

⁶ Folios 42 al 48. Este acto fue notificado al administrado 6 de agosto de 2018 mediante la Carta 2441-2018-OEFA/DFAI.

⁷ Mediante escrito con Código de Registro N° 69966, presentado el 20 de agosto de 2018 (folios 50 al 67).

⁸ Folios 84 al 91. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de octubre de 2018 (folio 92).

⁹ Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD

Artículo 4.- Obligación de presentar Reportes de Emergencias

4.1 El titular de la actividad supervisada, o a quien este delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo a los plazos y formatos establecidos en el presente Reglamento.

4.2 A través del Portal Institucional del OEFA, la Autoridad de Supervisión Directa (<http://www.oefa.gob.pe>) establecerá y mantendrá actualizadas las direcciones electrónicas y los números telefónicos correspondientes para que los administrados realicen el reporte.

¹⁰ Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD

Artículo 9.- Incumplimiento de la Obligación de Reportar

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	hidrocarburos en el Lote IX.	(en adelante, el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales)	actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD. ¹¹ , concordada con el numeral 3.1 del rubro 3 del Cuadro de Tipificación de infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la eficacia de la Fiscalización Ambiental. ¹²

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1617-2018-OEFA/DFAI/SFEM.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA).

7. La Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI se fundamentó en lo siguiente:

La presentación de los reportes de emergencias ambientales en la forma, oportunidad y modo indicados en el presente Reglamento constituye una obligación ambiental fiscalizable, cuyo incumplimiento amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

¹¹ Tipifican las infracciones administrativa y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD. Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2013.

Artículo 5.- Infracciones administrativas vinculadas con la presentación del reporte de emergencias ambientales

Constituyen infracciones administrativas vinculadas con la presentación del reporte de emergencias ambientales:

- a) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental los Reportes de Emergencias Ambientales, o remitirlos fuera del plazo, forma o modo establecidos. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.
- b) Remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental información o documentación falsa sobre los Reportes de Emergencias Ambientales. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias.
- c) Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas descritas en los Literales a) y b) precedentes. Estas infracciones administrativas son muy graves y serán sancionadas con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

¹² Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la Fiscalización Ambiental.

	Infracción Base	Normativa referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
3	Obligaciones referidas a la presentación del Reporte de Emergencias Ambientales				
3.1	No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental los Reportes de Emergencias Ambientales, o remitirlos fuera del plazo, forma o modo establecido.	Artículos 4° y 9° del Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales y artículos 13 y 15° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.	Leve	Amonestación	Hasta 100 UIT

- a) El Hallazgo N° 2 del Informe de Supervisión N° Directa N° 236-2016-OEFA/DS-HID, el análisis del Informe Final de Instrucción, así como las fotografías anexas al primero de los informes anteriores, evidencian que Unipetro no presentó el reporte Preliminar ni el reporte Final de Emergencias Ambientales del derrame de hidrocarburos detectado durante la Supervisión Regular.
- b) En ese sentido, se acreditó que el administrado no cumplió con presentar los reportes mencionados, dentro de las veinticuatro horas (24) horas y dentro de los diez (10) días hábiles de producida la emergencia ambiental, respectivamente.

Sobre los argumentos del administrado

- c) Respecto a que Unipetro no tenía la obligación de reportar el derrame ocurrido como una emergencia ambiental, debido a que:
 - (i) El hallazgo de un área de 230 m² impregnada con hidrocarburos cerca del Pozo PU 3574 Batanes del Lote IX no podía considerarse una emergencia ambiental pues dicha área era pequeña y la afectación al suelo era extremadamente superficial, con una profundidad de 0.3 metros; y,
 - (ii) el Reglamento de Emergencias Ambientales no especifica un límite máximo que permita delimitar el volumen, extensión, área o magnitud de un área de emergencia ambiental, por lo que la imputación de cargos fue discrecional al determinar que el derrame había configurado una emergencia ambiental.

La DFAI indicó que:

- (i) Si bien el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales no señala límites mínimos de volumen, extensión, área y magnitud a partir de los cuales se considere que un derrame de hidrocarburos genera una emergencia ambiental, ello no significa que la ocurrencia de una emergencia ambiental sea algo discrecional para la autoridad ambiental.
- (ii) Así, sucede que dicho reglamento define el concepto de emergencia ambiental en su artículo 3°, el cual refiere que para que un evento pertenezca a dicha categoría, debe cumplir con las 3 condiciones siguientes:
 - Ser un **evento súbito o imprevisible** generado por causas naturales, humanas o tecnológicas; es decir, un evento que ocurra de manera repentina e inesperada; sin que el administrado pueda conocer el momento en que ocurrirá.
 - Tener **incidencia en la actividad del administrado**, en la medida que ocurra en el área de influencia directa, dentro de la circunscripción

geográfica donde el administrado desarrolla sus actividades, al estar el reporte de los eventos que se produzcan en dicha área dentro del ámbito de control del administrado.

- Que genere o pueda generar **deterioro ambiental**, lo cual implica todo menoscabo material que sufre el ambiente o alguno de sus componentes, comprendiendo efectos negativos actuales o potenciales.

(iii) Con arreglo a lo anterior, a fin de demostrar que en el presente procedimiento el derrame de hidrocarburos detectado por la DS cumplía con las condiciones para ser considerado una emergencia ambiental, la DFAI efectuó el siguiente análisis:

Cuadro N° 2: Análisis del derrame de hidrocarburos como emergencia ambiental

Evento detectado durante la Supervisión Regular 2015	
Condiciones	Análisis
Evento súbito o imprevisible	De acuerdo a lo consignado en el Informe de Supervisión, durante la supervisión la autoridad supervisora tomó conocimiento de la emergencia ambiental que se produjo, según declaración del administrado, debido a un corte de las tuberías de uno de los pozos de producción por acción de terceros. En este sentido, se desprende que el evento materia de análisis (derrame de hidrocarburos), ocurrió debido al corte de las tuberías del sistema de producción del administrado, situación que puede ocurrir de manera repentina e inesperada, por lo que se trata de un evento súbito e imprevisible.
Incidencia sobre las actividades del administrado	Unipetro desarrolla actividades de producción de hidrocarburos en el Lote IX, por lo que todo evento relacionado a una afectación de sus instalaciones de producción ocasiona que sus actividades de producción de hidrocarburos a través de las referidas instalaciones se vean afectadas ante un derrame de hidrocarburos.
Genera o puede generar deterioro ambiental	El derrame de hidrocarburos genera efectos nocivos a los componentes ambientales. En el caso de afectación a la flora, el suelo afectado incide en el normal desarrollo del área foliar, toda vez que presentaría inconvenientes en los procesos vitales de su fisiología, tales como su intercambio gaseoso, proceso de fotosíntesis y transpiración, y en algunos casos ocasionando la muerte del individuo de flora. ¹³ En caso de derrames, la afectación a la fauna alcanza, en una menor medida, a aquellas especies que habitan en la superficie (vertebrados), que pueden huir fácilmente y a aquellas que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados), las cuales son las que más participan en el proceso de formación de suelo y mueren irremediablemente ¹⁴ , por lo que sí hubo riesgo de deterioro al ambiente.

¹³ ECOPETROL S.A. Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales – Impactos, consecuencias, prevención. La experiencia de Colombia. Colombia. Disponible en <http://iosproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571> (Última revisión el 17 de mayo de 2018)

¹⁴ MIRANDA RODRÍGUEZ Darío y Ricardo RESTREPO MANRIQUE. Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales – impactos, consecuencias y prevención: La experiencia de Colombia. Colombia: International Oil Spill Conferenc Proceedings, 2005, pp. 573-574.

- (iv) En función a las consideraciones sistematizadas en el recuadro anterior, la DFAI concluyó que el derrame de petróleo detectado durante la Supervisión Regular configuró una emergencia ambiental. De esa forma, desestimó el argumento de Unipetro que negaba la ocurrencia de una emergencia ambiental.
- d) Con relación al argumento consistente en que el administrado sí había comunicado el derrame de hidrocarburos mediante un escrito de fecha 2 de diciembre de 2014, la DFAI señaló lo siguiente:
- (i) El escrito mencionado por Unipetro es un reporte mensual de incidentes de fuga de gas, derrame de hidrocarburos u otra sustancia química.
 - (ii) El referido reporte no fue presentado en el Formato N° 1 (Reporte Preliminar de emergencias Ambientales) o el Formato N° 2 (Reporte Final de Emergencias Ambientales) o dentro de los plazos establecidos en el Reglamento de Emergencias Ambientales.
 - (iii) Además, el escrito mencionado no contenía la información para contactar al personal del administrado, la ubicación georreferenciada del evento, el origen del evento, las características del área afectada o las evidencias fotográficas correspondientes.
 - (iv) La información mencionada es necesaria para la fiscalización ambiental ante la ocurrencia de una emergencia ambiental y se debe presentar en el Formato N° 1, correspondiente al Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.
 - (v) Por otro lado, el documento que presentó Unipetro no indicaba las causas que originaron el evento, la aplicación del Plan de Contingencias, las consecuencias del evento en términos del impacto al ambiente y a la salud de las personas, el área involucrada, la empresa EPS-RS a cargo del manejo de los residuos generados y las acciones realizadas.
 - (vi) La información omitida por el administrado también es necesaria para la fiscalización ambiental ante la ocurrencia de una emergencia ambiental y debe presentarse en el Formato N° 2, correspondiente al Reporte Final de Emergencias Ambientales.

8. El 24 de octubre de 2018, mediante escrito con Registro N° 87383, Unipetro interpuso un recurso de Reconsideración¹⁵ en contra de la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI, solicitando que la misma sea revocada.
9. Posteriormente, el 23 de noviembre de 2018, Unipetro presentó un escrito de alegatos, ampliando los argumentos formulados en su recurso de reconsideración.¹⁶
10. El 30 de noviembre de 2018, mediante la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI¹⁷, la DFAI declaró improcedente el Recurso de Reconsideración interpuesto por Unipetro, por no cumplir con el requisito de la nueva prueba estipulado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **Antiguo TUO de la LPAG**).¹⁸
11. Finalmente, el 21 de diciembre de 2018, el administrado interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI¹⁹, bajo los siguientes argumentos:
- a) No se cumplieron las tres condiciones establecidas en el Reglamento de Emergencias Ambientales, porque los hechos evidenciados durante la Supervisión Regular no constituyen una emergencia ambiental.
 - b) Se citaron referencias bibliográficas respecto a los efectos nocivos de los derrames de hidrocarburos que se sustentaban en estudios desarrollados respecto a ecosistemas tropicales; sin embargo, el derrame ocurrió en un ecosistema de costa, que tiene características muy distintas a un ecosistema tropical.
 - c) Por lo anterior, el administrado cuestionó la fundamentación de la existencia de un daño ambiental.
 - d) Deben aplicarse al PAS los principios de presunción de licitud y de causalidad, en la medida que no se ha logrado determinar la comisión de la infracción imputada en su contra.

¹⁵ Folios 80 al 93.

¹⁶ Folios 120 al 156. Este escrito se presentó con código de registro N° 95239 y bajo la sumilla "Recurso de Reconsideración". Sin embargo, este colegiado estima que se trata en realidad de un escrito complementario de alegatos vinculado al recurso de reconsideración presentado dentro del plazo legal mediante escrito con código de registro N° 87383, en aras de tutelar el derecho de defensa del administrado.

¹⁷ Folios 157 al 158. Este acto fue notificado al administrado el 7 de diciembre de 2018 (folio 159).

¹⁸ El 25 de enero de 2019 se publicó en el diario oficial El Peruano el nuevo T.U.O. de la LPAG, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

¹⁹ Folios 97 al 112 del Expediente.

- e) El Glosario de Términos contenido en el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI y que fue ofrecido como medio probatorio en su recurso de reconsideración tiene la condición de medio de prueba.
- f) Que la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI/PAS fue notificada en dos oportunidades (el 24 de octubre de 2018 y el 23 de noviembre de 2018), lo cual favoreció al administrado al permitirle interponer un recurso impugnatorio y vulneró el principio de predictibilidad.

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**)²⁰, 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° 30011²¹ (en adelante, **Ley de 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.

²⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

²¹ **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.

14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²².
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁴ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁵ 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 N° 29325²⁶ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁷ disponen que el Tribunal de Fiscalización

22

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

23

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.

24

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.

25

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.

26

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.

27

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 resolutivo que ejerce funciones como segunda y última

Ambiental (en adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁹, 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.

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ 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.

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 ambiente³⁰.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³¹, 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 preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
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 inciertos³⁴.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ **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.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

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. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Antiguo TUO de la LPAG, los cuales se replican en los artículos 220° y 221° del T.U.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, el **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Unipetro por no remitir los reportes preliminar y final de emergencias ambientales, respecto del derrame de hidrocarburos en el Lote IX.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo que regula la obligación de los titulares de hidrocarburos de remitir los reportes preliminar y final de emergencia ambientales ante la ocurrencia de un derrame de hidrocarburos.
28. Al respecto, de acuerdo con los artículos 4°, 5° y 6° del Reglamento de Emergencias Ambientales³⁵, el titular de las actividades supervisadas deberá

³⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 018-2013-OEFA/CD.**

Artículo 4.- Obligación de presentar Reportes de Emergencias

4.1 El titular de la actividad supervisada, o a quien este delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo a los plazos y formatos establecidos en el presente Reglamento.

4.2 A través del Portal Institucional del OEFA, la Autoridad de Supervisión Directa (<http://www.oefa.gob.pe>) establecerá y mantendrá actualizadas las direcciones electrónicas y los números telefónicos correspondientes para que los administrados realicen el reporte.

Artículo 5.- Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

a) El administrado deberá reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal a) del Artículo 7 del presente Reglamento.

b) El administrado deberá presentar el reporte final dentro de los diez (10) días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental, utilizando el Formato 2: Reporte Final de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal b) del Artículo 7 del presente Reglamento.

Artículo 6.- Medios para realizar el Reporte de Emergencias

Los medios que podrá utilizar el administrado para realizar el reporte de emergencias ambientales son los siguientes:

a) Por vía electrónica.

reportar las emergencias ambientales al OEFA, en la forma, modo y plazo establecidos en el mismo.

29. Ahora bien, el plazo para presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales -mediante el formato 1- es de veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, por vía electrónica a la dirección de correo electrónico reportesemergencia@oefa.gob.pe, a través de la mesa de partes institucional del OEFA u otro medio determinado por el OEFA.
30. Así, ante una emergencia ambiental, el administrado debe realizar la comunicación de la misma, de acuerdo a lo siguiente:
 - a) La presentación del Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, en el que se consignará la información preliminar con la que se cuente respecto del evento.
 - b) La presentación del mencionado formato deberá realizarse en un plazo de veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental.
 - c) Los medios que puede utilizar el administrado para la comunicación del mencionado reporte son por vía electrónica, por la mesa de partes institucional (Oficina de Trámite Documentario) u otros medios que determine el OEFA.
31. Sólo de manera excepcional, el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales permite que, cuando la instalación se encuentre en una zona geográfica donde no se cuenta con medios de comunicación electrónicos ni Oficinas desconcentradas del OEFA cercanas, dicho reporte se presente dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes de ocurrida la emergencia, debiendo sustentarse dicha demora.
32. Asimismo, debe tenerse en consideración que en el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, se tipifica como infracción el supuesto de no remitir al OEFA el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental, o remitirlo fuera del plazo, forma o modo establecido.
33. Lo anterior se justifica en que, al ser la fiscalización ambiental una competencia del OEFA, para desarrollar dicha actividad de forma eficaz y poder fiscalizar las

b) Por la Mesa de Partes institucional (Oficina de Trámite Documentario), tanto de la Sede Central ubicada en la ciudad de Lima, como el de las Oficinas Desconcentradas del OEFA a nivel nacional, dentro de su respectivo horario de atención.

En caso los Reportes de Emergencias sean recibidos por las Oficinas Desconcentradas, estas deberán remitirlos de inmediato a la sede central del OEFA.

c) Otros medios que determine el OEFA.

De manera opcional y complementaria, el administrado podrá utilizar la vía telefónica, a través del número que se encuentra publicado en el Portal Institucional del OEFA.

acciones del administrado, esta autoridad precisa poder conocer de manera inmediata o próxima, la información preliminar relacionada a una emergencia ambiental acontecida.

34. En ese sentido, es menester resaltar que la importancia de la comunicación del reporte preliminar analizado en el presente procedimiento administrativo sancionador se sustenta en la ocurrencia de una emergencia ambiental, la cual puede haber generado impactos negativos en el ambiente o en las personas.
35. Con ello en cuenta, cabe señalar que el cumplimiento de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Emergencias Ambientales resulta particularmente importante a efectos de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados.
36. Por otra parte, dentro de diez (10) días hábiles siguientes a la ocurrencia del evento, el administrado debe presentar el Informe Final de Emergencia, utilizando el Formato N° 2 a través de la Mesa de Partes del OEFA, acompañándolo del registro fotográfico desde el primer momento de los hechos y las acciones de corrección efectuadas.
37. En atención a la importancia de la presentación de los reportes de emergencia ambiental preliminar y final, de acuerdo al artículo 10° del Reglamento de Reportes de Emergencia Ambiental indica que dicha obligación es fiscalizable y que su incumplimiento amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de acciones civiles o penales.³⁶

Sobre el hallazgo detectado en la Supervisión Regular

38. Durante la Supervisión Regular la DS detectó que, cerca al pozo PU 3574 Batanes, en las coordenadas WGS84: Norte 949056 y Este 480563, un área de suelo de aproximadamente 230 m² y profundidad aproximada de 0.30 m estaba impactada con hidrocarburos (Hallazgo N° 1).
39. Dicho hallazgo se registró en el Acta de Supervisión Directa S/N del 14 de febrero de 2015, en la cual el personal supervisor de la DS dejó constancia de que el personal del administrado reportó que, aproximadamente hace 3 ó 4 meses el ducto de 3 pulgadas que transportaba la producción del MC N° 1 a la Batería N° 175 fue cortado por terceros, con el objeto de robar petróleo.

³⁶ Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las Actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD.

Artículo 10.- Responsabilidad del administrado en las emergencias ambientales

El hecho de reportar una emergencia ambiental no implica necesariamente la responsabilidad por parte del administrado respecto de lo acontecido y, por tanto, la aplicación de una sanción por parte del OEFA.

40. El tenor literal de dicho reporte se muestra a continuación:

N°	HALLAZGOS
	SUELOS IMPACTADOS CON HIDROCARBUROS: PLAZO SUBSANACION 20 DIAS
	Hallazgo N°1.
01	Existe aproximadamente un área de 230m2 y profundidad aproximada de 0.30m de suelo impactado con hidrocarburos cerca al pozo PU 3574 Batanes, en las coordenadas Norte: 9497056 y Este 480563, sistema WGS 84 zona 17. Según el administrado indicó que aproximadamente hace 3 ó 4 meses para robar petróleo del oleoducto que transportaba la producción del MC N° 1, a la Batería N° 175, cortaron el ducto de 3 pulgadas produciendo el derrame (En la zona se observó que el oleoducto de 3 pulgadas se encuentra suelto en varias partes)

Fuente: Acta de Supervisión Directa S/N del 14 de febrero de 2015

41. Asimismo, la presencia de suelos impregnados con hidrocarburos fue fotografiada por los supervisores de la DS y se observa en las fotografías N° 04 y N° 102 que forman parte integrante del Informe de Supervisión Directa N° 236-2016-OEFA/DS/HID:

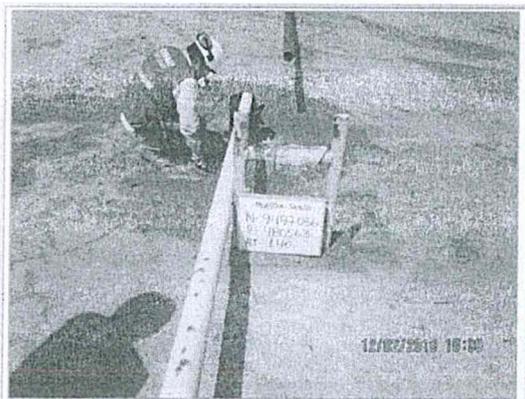


FOTO 04. Oleoducto de 3" de diámetro que bombeaba petróleo del Manifold de Campo N° 1 a la Batería 175 - Batanes cerca al POZO - 3574, el área se encuentra afectada por hidrocarburos coordenadas: N-9497040 E-480625.

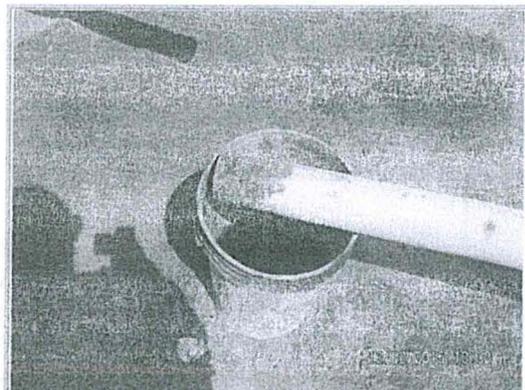


FOTO 102. Se muestra petróleo mezclado con agua en el balde producto del corte de tubería cerca al pozo 3574 Batanes.

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 236-2016-OEFA/DS-HID

42. Por otro lado, el Informe de Supervisión Directa N° 236-2016-OEFA/DS-HID del 4 de febrero de 2016 consignó como segundo hallazgo -vinculado al Hallazgo N° 1- el incumplimiento de la obligación de presentar el Reporte de Emergencias Ambientales, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales³⁷.

43. Este incumplimiento se registró en los términos siguientes:

³⁷ Páginas 25 a 27 del CD que obra en el folio 13.

<p>Hallazgo N° 02:</p> <p>Incumplimiento de no reportar al OEFA el derrame de hidrocarburos ocurrido en el área de Batanes debido al corte de la línea de transferencia de 3 pulgadas de diámetro que transfiere la producción de petróleo crudo del MC N° 1 a la Batería N° 175.</p>	<p>Fuente de la obligación ambiental fiscalizable</p> <ul style="list-style-type: none"> • R.C.D. N° 018-2013-OEFA/CD de fecha 19 de abril de 2013 que aprueba el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las Actividades bajo el Ámbito de Competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 68° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM. <p>Medios probatorios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acta de Supervisión. • Anexo 9: Panel fotográfico. Fotos N° 03 y 04 y 102. • Resultados del monitoreo de suelos. Anexo 6. <p>Tipo de hallazgo:</p> <p>MODERADO</p>
--	--

<p>Sustento Técnico:</p> <p>En caso de emergencias o derrames el titular de hidrocarburos deberá informar al OEFA del incidente.</p> <p>Al respecto, el artículo 68° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, establece lo siguiente:</p> <p>Artículo 68.- Incidentes y denuncias de incidentes (...)</p> <p><i>"El Titular de la Actividad de Hidrocarburos deberá llevar un registro de los incidentes de fugas y derrames de Hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad. Asimismo, deberá informar al OEFA del incidente, de acuerdo a la norma que el OEFA dicte para este efecto".</i></p> <p>En ese sentido, los artículos 4°, 5° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las Actividades bajo el Ámbito de Competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, indica lo siguiente:</p> <p>"Artículo 4°.- Obligación de presentar Reportes de Emergencias 4.1 El titular de la actividad supervisada o a quien este delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo a los plazos y formatos establecidos en el presente Reglamento".</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 5°.- Plazos Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes: a) El administrado deberá reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal a) del Artículo 7° del presente Reglamento.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 9°.- Incumplimiento de la Obligación de Reportar La presentación de los reportes de emergencias ambientales en la forma, oportunidad y modo indicados en el presente Reglamento constituye una obligación ambiental fiscalizable, cuyo incumplimiento amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.</p> <p>En ese sentido, al haberse detectado durante la supervisión un área impactada por hidrocarburos cerca al pozo PU 3574 de Batanes, en las Coordenadas UTM, Sistema WGS 84: 9497056N, 480563E, producto del derrame de hidrocarburos por corte de la línea de transferencia de 3 pulgadas de diámetro que transfiere la producción de petróleo crudo del MC N° 1 a la Batería N° 175, y que según lo manifestado y registrado en Acta de Supervisión por el administrado ocurrió hace 3 ó 4 meses atrás, por lo tanto, esta emergencia debió haber sido reportado al OEFA en el plazo indicado por el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales.</p> <p>Cabe indicar, que de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del OEFA, se ha</p>	
--	--

<p>verificado que el mencionado derrame no ha sido reportado por el administrado, por lo que se indica que la empresa ha incumplido con la normatividad ambiental vigente.</p>
<p>Análisis del descargo del administrado.</p> <p>El administrado no ha remitido información referente a este incidente.</p>
<p>Situación del Hallazgo:</p> <p> <input type="checkbox"/> Subsanado <input checked="" type="checkbox"/> No subsanado </p>

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 236-2016-OEFA/DS-HID

44. En virtud de los medios probatorios mencionados, así como del Reporte mensual de incidentes de fuga, gas, derrame de hidrocarburos u otra sustancia química presentado por Unipetro el 2 de diciembre de 2014³⁸, se aprecia que la DS acreditó los siguientes hechos:

- (i) La ocurrencia de un derrame de hidrocarburos en el Lote IX, de titularidad del administrado.
- (ii) De acuerdo al apelante, el derrame anterior había ocurrido el 19 de noviembre de 2014.
- (iii) Cuando se desarrolló la Supervisión Regular (del 12 al 14 de febrero de 2015), Unipetro no había cumplido con presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales y el Reporte Final de Emergencias Ambientales.

45. Partiendo de los hechos mencionados y, en virtud de lo establecido en el Reglamento de Reportes de Emergencias Ambientales, a continuación, se evaluará si el administrado logró desvirtuar la comisión de la conducta infractora materia de análisis.

Sobre los documentos presentados por Unipetro

46. De la revisión del expediente, se verifica que, en relación al derrame ocurrido, el administrado únicamente presentó, mediante su escrito de descargos del 11 de julio de 2018, el cargo de presentación de la Carta UNIP-GG-312-2014 del 2 de diciembre de 2014.
47. Mediante el documento anterior, el administrado adjuntó el Reporte mensual de incidentes de fuga de gas, derrame de hidrocarburos u otra sustancia química correspondiente al mes de noviembre de 2014, en el cual comunicó al OEFA la ocurrencia de un derrame de agua mezclada con un poco de petróleo, producto del robo de las 3 líneas de flujo que comunicaban al pozo 7336 en el Lote IX.

³⁸ Folios 31 y 32.

48. Sin embargo, Unipetro no aportó medios probatorios que permitan acreditar que había cumplido con presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales y el reporte Final de Emergencias Ambientales, en la forma y plazos indicados en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales.

Sobre lo resuelto en la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI.

49. El análisis que efectuó la DFAI a fin de determinar si el derrame de hidrocarburos descrito en los numerales previo calificaba como una emergencia ambiental, en los términos definidos en el artículo 3° del Reglamento de Emergencias Ambientales del OEFA, se sustentó en lo siguiente:

Evento detectado durante la Supervisión Regular 2015	
Condiciones	Análisis
Evento súbito o imprevisible	De acuerdo a lo consignado en el Informe de Supervisión, durante la supervisión la autoridad supervisora tomó conocimiento de la emergencia ambiental que se produjo, según declaración del administrado, debido a un corte de las tuberías de uno de los pozos de producción por acción de terceros. En este sentido, se desprende que el evento materia de análisis (derrame de hidrocarburos), ocurrió debido al corte de las tuberías del sistema de producción del administrado, situación que puede ocurrir de manera repentina e inesperada, <u>por lo que se trata de un evento súbito e imprevisible.</u>
Incidencia sobre las actividades del administrado	Unipetro desarrolla actividades de producción de hidrocarburos en el Lote IX, por lo que todo evento relacionado a una afectación de sus instalaciones de producción ocasiona que sus actividades de producción de hidrocarburos a través de las referidas instalaciones se vean afectadas ante un derrame de hidrocarburos.
Genera o puede generar deterioro ambiental	El derrame de hidrocarburos genera efectos nocivos a los componentes ambientales. En el caso de afectación a la flora, el suelo afectado incide en el normal desarrollo del área foliar, toda vez que presentaría inconvenientes en los procesos vitales de su fisiología, tales como su intercambio gaseoso, proceso de fotosíntesis y transpiración, y en algunos casos ocasionando la muerte del individuo de flora ³⁹ . En caso de derrames, la afectación a la fauna alcanza, en una menor medida, a aquellas especies que habitan en la superficie (vertebrados), que pueden huir fácilmente y a aquellas que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados), las cuales son las que más participan en el proceso de formación de suelo y mueren irremediabilmente ⁴⁰ , <u>por lo que sí hubo riesgo de deterioro al ambiente.</u>

³⁹ ECOPETROL S.A. Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales – Impactos, consecuencias, prevención. La experiencia de Colombia. Colombia. Disponible en <http://iosproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571> (Última revisión el 17 de mayo de 2018)

⁴⁰ MIRANDA RODRÍGUEZ Darío y Ricardo RESTREPO MANRIQUE. Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales – impactos, consecuencias y prevención: La experiencia de Colombia. Colombia: International Oil Spill Conferenc Proceedings, 2005, pp. 573-574. Disponible en: <http://iosproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571> (Última revisión el 17 de mayo de 2018)

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 236-2016-OEFA/DS-HID

50. En atención a lo mencionado, la DFAI concluyó que el derrame de hidrocarburos originado por el corte del ducto de 3 pulgadas que transportaba la producción del MC N° 1 a la Batería N° 175 tenía la condición de emergencia ambiental.
51. En consecuencia, la primera instancia determinó que, en virtud del artículo 4° del Reglamento de Emergencias Ambientales, Unipetro debió remitir el reporte de emergencia ambiental correspondiente, lo cual no realizó.

Sobre la probanza de la emergencia ambiental.

52. En su escrito de apelación, Unipetro argumentó que la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI no habría fundamentado adecuadamente la ocurrencia de la tercera condición establecida en el Reglamento de Emergencias Ambientales para que un evento se considere una emergencia ambiental (que el evento genere o pueda generar un deterioro en el ambiente).
53. Así, según sostuvo el administrado, en la resolución apelada no se había demostrado que los hechos evidenciados durante la Supervisión Regular generen o puedan generar un deterioro al ambiente, pues únicamente se citaron referencias bibliográficas respecto a los efectos nocivos de los derrames de hidrocarburos.
54. Además, dichas referencias bibliográficas se sustentaban en estudios desarrollados respecto a ecosistemas tropicales (ver citas al pie N° 49 y 50 de la presente resolución), sin considerar que el derrame ocurrió en la costa de la región Piura, que tiene características de bosque seco o similar, las cuales son muy distintas a un ecosistema tropical.
55. Asimismo, el administrado agregó que, en los registros fotográficos, no se observa vestigios de la existencia de recursos forestales o de fauna silvestre, por lo que podría resultar contraproducente señalar una posible afectación a la flora, por no existir la misma.
56. Por las premisas anteriores, el apelante concluyó que la DFAI no acreditó que existiera un riesgo o un real deterioro al ambiente y que, en consecuencia, tampoco se había acreditado la ocurrencia de una emergencia ambiental. Por tal razón, el administrado alegó que no tenía la obligación de presentar los reportes preliminar y final de emergencias ambientales.
57. A continuación, este colegiado procederá a verificar si el argumento mencionado por Unipetro respecto a la falta de acreditación del riesgo de afectación al ambiente justificaría la revocación de la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI.

58. Para comenzar, se observa que, efectivamente, la fuente bibliográfica citada en la resolución apelada con relación a la acreditación del riesgo de deterioro al ambiente por causa del derrame de hidrocarburos,⁴¹ -cuya pertinencia ha sido cuestionada por el apelante- hace referencia a un estudio realizado en Colombia respecto a la problemática de los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales.
59. Sin perjuicio de ello, también es necesario considerar que, al justificar la existencia de un riesgo de afectación para el ambiente por causa del derrame de hidrocarburos, la DFAI sostuvo que:

El derrame de hidrocarburos genera efectos nocivos a los componentes ambientales. En el caso de afectación a la flora, el suelo afectado incide en el normal desarrollo del área foliar, toda vez que presentaría inconvenientes en los procesos vitales de su fisiología, tales como su intercambio gaseoso, proceso de fotosíntesis y transpiración, y en algunos casos ocasionando la muerte del individuo de flora⁴².

En caso de derrames, la afectación a la fauna alcanza, en una menor medida, a aquellas especies que habitan en la superficie (vertebrados), que pueden huir fácilmente y a aquellas que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados), las cuales son las que más participan en el proceso de formación de suelo y mueren irremediablemente⁴³, por lo que sí hubo riesgo de deterioro al ambiente.

60. Luego de la lectura del texto anterior resulta claro que, el análisis de la primera instancia no se circunscribe a los efectos de los hidrocarburos en un ecosistema en particular, sino que explica los efectos perniciosos de los hidrocarburos en la flora y fauna, en general.
61. Por otra parte, y en atención a que el derrame ocurrió en la costa de la región Piura, que de acuerdo al administrado tiene características de bosque seco o similar, las cuales son muy distintas a un ecosistema tropical, se debe considerar que:
- (i) La diferencia entre zonas tropicales y zonas desérticas o de bosque seco, como en la que el administrado desarrolla sus actividades, en cuanto a

⁴¹ ECOPETROL S.A. Los Derrames de Petróleo en Ecosistemas Tropicales – Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia.

⁴² ECOPETROL S.A. Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales – Impactos, consecuencias, prevención. La experiencia de Colombia. Colombia. Disponible en <http://iosproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571> (Última revisión el 17 de mayo de 2018)

⁴³ MIRANDA RODRÍGUEZ Darío y Ricardo RESTREPO MANRIQUE. Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales – impactos, consecuencias y prevención: La experiencia de Colombia. Colombia: International Oil Spill Conferenc Proceedings, 2005, pp. 573-574. Disponible en: <http://iosproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571> (Última revisión el 17 de mayo de 2018)

flora y fauna respecta, está relacionada a la diversidad de especies que en ellas habitan.

- (ii) En el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote IX, se identificaron diversas especies de flora⁴⁴ (*Prosopis juliflora*, *Caparais angulata*, *Caparais ovalifolia*, entre otras) y fauna⁴⁵ (*Hadruroides lunatus*, *Sicarios peruansis*, *Tropidurus peruvianis*, entre otras), las cuales ante la ocurrencia de un derrame podrían verse afectadas con el solo contacto con el hidrocarburo.

⁴⁴ Página 114 del Informe de Supervisión Directa N° 236-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el CD digitalizado que obra en el folio 13 del expediente.

2.13.1 Vegetación.-

El escenario florístico esta compuesto por relativamente pocas especies entre las que se distinguen el "Algarrobo" (*Prosopis Juliflora*) "Zapote" (*Caparais Angulata*) "Bichayo" (*Caparais Ovalifolia*) y "Hualtaco" (*Laxopterigium huasango*) que constituyen las principales especies arbóreas distribuidas en forma dispersa y en otros casos formando "mánchales" de "algarrobales" y "hualcatales". Las cactáceas son usadas siendo solo común la del genero CERRUS por porte columnar, prismático y grueso. El piso vegetal esta representado por una cubierta de gramíneas de corto periodo vegetativo que prospera solo en la época veraniega de lluvias. Otras especies propias de esta zona son los siguientes: "perillito" o "cuncun" (*vallesia dichotonia*) "oveva" (*cordia rotindifolia*) "añalque" (*coccoloba ruiziana*) y "seco" o "almendro" (*geofforya striata*) entre otros. Ver mapa # 10.

⁴⁵ Página 115 del Informe de Supervisión Directa N° 236-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el CD digitalizado que obra en el folio 13 del expediente.

2.14 Fauna.-

Las comunidades vegetales identificadas en el ecosistema de la Quebrada Pariñas, alberga a una variada fauna.

Aunque la fauna es escasa y pobre debido esencialmente a los factores adversos de extrema aridez y casi total falta de lluvias. Varias especies de escorpiones caracterizan a esta bioregion principalmente, el (*Hadruroides lunatus*); así como varias especies de arañas como la (*Sicarios peruansis*) que construye un nido de arena debajo de piedras y escombros, entre los reptiles, son frecuentes las lagartijas del arenal (*Tropidurus peruvianis*), dos serpientes venenosas (*Bothrops pidus* y *Bothrops roedingerie*) y las salamaquejas (*phyllodactylus gnibopygus*) con varias especies que son nocturnas.

62. En ese sentido, hay evidencia en el expediente sobre la presencia de flora y fauna en el Lote IX, la cual se incluyó en el PAMA del Lote LX, lo cual es de conocimiento del administrado y debió ser tomado en cuenta cuando ocurrió el derrame de hidrocarburos para realizar los reportes de emergencia ambiental.
63. Por otra parte, con relación a la supuesta inexistencia de vestigios de recursos forestales o de fauna silvestre en los registros fotográficos, de la revisión de las fotografías aportadas por el propio Unipetro mediante la Carta N° UNIP-GG-057-2015⁴⁶, es posible observar presencia de flora en la zona adyacente al pozo PU 3574 Batanes:



64. En adición a ello, la presencia de flora y fauna en la zona donde Unipetro realiza sus operaciones ha sido acreditada en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote IX y en virtud de las fotografías presentadas por el propio administrado.
65. En ese sentido, un derrame de hidrocarburos, incluso en la zona costera en la que se ubica el pozo PU 3574 Batanes, en el Lote IX, podría generar efectos nocivos o un deterioro al ambiente.
66. Ahora bien, el artículo 3° del Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales no exige que esté probada la existencia de un deterioro real al ambiente, bastando que pueda generarse un deterioro potencial, en caso de derrames y/o fugas de hidrocarburos en general:

Artículo 3.- Definición de emergencia ambiental

Entiéndase por emergencia ambiental al evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del

⁴⁶ Página N° 420 del CD que obra en el folio 13.

administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, que debe ser reportado por este al OEFA.

De modo enunciativo, los supuestos de emergencias ambientales que deben reportarse son los siguientes: incendios; explosiones; inundaciones; derrames y/o fugas de hidrocarburos en general; vertimientos de relaves, sustancias tóxicas o materiales peligrosos; vertimientos extraordinarios de aguas de producción o residuales; entre otros.

(Énfasis agregado)

67. Por otra parte, como ya ha sido expresado, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA⁴⁷, se 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.

68. De la definición anterior resulta claro que la flora y fauna son componentes biológicos de origen natural del ambiente. Consecuentemente, si dichos componentes pueden sufrir un impacto a raíz de la ocurrencia de un evento como el derrame de hidrocarburos, dicho evento generaría el riesgo de deterioro para el ambiente.

69. En ese sentido, la DFAI, partiendo de la definición de daño ambiental contenida en el numeral 142.2 del artículo 142° de la LGA⁴⁸, sostuvo que:

29. Por otra parte, el **deterioro ambiental** es todo menoscabo material que sufre el ambiente o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

70. De lo expuesto, este colegiado concluye que la referencia utilizada por la DFAI al artículo 142 de la LGA para determinar los alcances del término "deterioro al

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 142.- De la responsabilidad por daños ambientales

142.1 Aquél que mediante el uso o aprovechamiento de un bien o en el ejercicio de una actividad pueda producir un daño al ambiente, a la calidad de vida de las personas, a la salud humana o al patrimonio, está obligado a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitigación de daño, así como los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad y de las medidas de prevención y mitigación adoptadas.

142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

ambiente” en base al concepto de daño ambiental, así como al análisis que desarrolló en el numeral 34 de la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI⁴⁹ para explicar que el derrame de hidrocarburos ocurrido en la unidad supervisada podría causar un efecto negativo en componentes ambientales como la flora y fauna existentes en el área afectada es válido y no configura una fundamentación aparente.

71. Además, la validez de dicho análisis encuentra un respaldo en la identificación de la presencia de especies de flora y fauna que se realizó en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote IX, lo cual demuestra que en el área afectada existían componentes ambientales que pudieron verse impactados por el derrame de hidrocarburos, lo que significaría un deterioro al ambiente.
72. Por las consideraciones expuestas este colegiado considera que corresponde desestimar el argumento del recurrente relacionado a que no tenía la obligación de cumplir con el Reglamento de Reportes de Emergencias Ambientales porque el evento detectado por la DS en la Supervisión Regular no era una emergencia ambiental.

Sobre los principios de presunción de licitud y causalidad

⁴⁹ La Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI, en su considerando N° 34 presentó analizó la ocurrencia de las tres condiciones establecidas en la Ley de Emergencias Ambientales, en el cuadro siguiente:

Evento detectado durante la Supervisión Regular 2015	
Condiciones	Análisis
Evento súbito o imprevisible	De acuerdo a lo consignado en el Informe de Supervisión, durante la supervisión la autoridad supervisora tomó conocimiento de la emergencia ambiental que se produjo, según declaración del administrado, debido a un corte de las tuberías de uno de los pozos de producción por acción de terceros. En este sentido, se desprende que el evento materia de análisis (derrame de hidrocarburos), ocurrió debido al corte de las tuberías del sistema de producción del administrado, situación que puede ocurrir de manera repentina e inesperada, <u>por lo que se trata de un evento súbito e imprevisible.</u>
Incidencia sobre las actividades del administrado	Unipetro desarrolla actividades de producción de hidrocarburos en el Lote IX, por lo que todo evento relacionado a una afectación de sus instalaciones de producción ocasiona que sus actividades de producción de hidrocarburos a través de las referidas instalaciones se vean afectadas ante un derrame de hidrocarburos.
Genera o puede generar deterioro ambiental	El derrame de hidrocarburos genera efectos nocivos a los componentes ambientales. En el caso de afectación a la flora, el suelo afectado incide en el normal desarrollo del área foliar, toda vez que presentaría inconvenientes en los procesos vitales de su fisiología, tales como su intercambio gaseoso, proceso de fotosíntesis y transpiración, y en algunos casos ocasionando la muerte del individuo de flora ⁴⁹ . En caso de derrames, la afectación a la fauna alcanza, en una menor medida, a aquellas especies que habitan en la superficie (vertebrados), que pueden huir fácilmente y a aquellas que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados), las cuales son las que más participan en el proceso de formación de suelo y mueren irremediamente ⁴⁹ , <u>por lo que sí hubo riesgo de deterioro al ambiente.</u>

73. Por otra parte, Unipetro sostuvo en su apelación que deberían aplicarse al PAS los principios de presunción de licitud y de causalidad, en la medida que no se habría logrado determinar la comisión de la infracción imputada en su contra.
74. Ahora bien, con relación al **Principio de Presunción de Licitud**, de acuerdo al numeral 9 del artículo 248° del TULO de la LPAG⁵⁰, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
75. Así, en el presente PAS dicho principio sería aplicable en la medida que no se hubiera logrado acreditar los hechos que sustentan la comisión de la conducta infractora imputada a Unipetro.
76. Sin embargo, como se ha mencionado, la DS detectó la presencia de un área aproximada de 230 m² y profundidad aproximada de 0.30 m. de suelo impactado con hidrocarburos cerca al pozo PU 3574 Batanes en las coordenadas Norte: 9497056 y Este 480563, sistema WGS 84, zona 17.
77. Asimismo, se ha demostrado que el hecho anterior configuraba una emergencia ambiental, de acuerdo al Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales.
78. Por lo tanto, al haber evidencia suficiente que permite verificar que el administrado incurrió en la conducta infractora tipificada en el artículo 5 de la Tipificación de infracciones administrativa y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD y en el numeral 3.1 del rubro 3 del Cuadro de Tipificación de infracciones administrativa y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, no se ha vulnerado el Principio de Presunción de Licitud en el presente PAS.
79. Por otra parte, con relación a la aplicación del **Principio Causalidad**, también invocado por el administrado en su apelación, se debe tener presente que, de acuerdo al numeral 8 del artículo 248° de la LPAG⁵¹, la responsabilidad debe

50

TULO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

51

TULO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

80. Ahora bien, como ya se ha señalado, Unipetro es una empresa que desarrolla actividades de explotación de hidrocarburos y tiene la condición de titular del Lote "IX", ubicado en el distrito de Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura.
81. Por otra parte, de acuerdo al artículo 4° del Reglamento de Emergencias Ambientales⁵², **el titular de la actividad supervisada**, o a quien éste delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo a los plazos y formatos establecidos en dicho reglamento.
82. En atención a dicha obligación y dado que, como se ha fundamentado en los numerales anteriores, ha quedado acreditada la existencia de una emergencia ambiental, y la obligación de presentar los reportes de las emergencias ambientales de acuerdo a lo señalado en el Reglamento de Emergencias Ambientales le correspondía a Unipetro, en su calidad de titular del Lote IX.
83. De lo anterior se desprende que, la conducta omisiva constitutiva de infracción es atribuible a Unipetro, quien ha sido declarado responsable por la DFAI con arreglo al Principio de Causalidad.
84. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa de Unipetro por la infracción a los artículos 4° y 9° del Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales efectuada mediante la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI, no generó la vulneración de los principios de presunción de licitud y causalidad establecidos en el TUO de la LPAG.

Sobre la valoración del Glosario de Términos contenido en el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI

85. Otro argumento que presentó el administrado en su apelación sostenía que el Glosario de Términos contenido en el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI y que fue ofrecido como medio probatorio en su recurso de reconsideración tenía la condición de nueva prueba, no obstante, no fue valorado como tal por la DFAI, que resolvió declarar improcedente su recurso de reconsideración.

⁵²

Reglamento de Emergencias Ambientales (aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD)

Artículo 4.- Obligación de presentar Reportes de Emergencias

4.1 El titular de la actividad supervisada, o a quien este delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo a los plazos y formatos establecidos en el presente Reglamento.

4.2 A través del Portal Institucional del OEFA, la Autoridad de Supervisión Directa (<http://www.oefa.gob.pe>) establecerá y mantendrá actualizadas las direcciones electrónicas y los números telefónicos correspondientes para que los administrados realicen el reporte.

86. Sobre el particular, esta sala estima conveniente mencionar que, en efecto, el ordenamiento jurídico nacional reconoce en los administrados la facultad procesal de cuestionar las decisiones adoptadas por la Administración, a través de la interposición de recursos impugnatorios; entre los cuales figura el recurso de reconsideración.
87. Bajo esa línea, en los numerales 217.2 y 217.3 del artículo 217°, así como en el artículo 218° del TUO de la LPAG⁵³ se establece que solo son impugnables, los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, mediante los recursos de reconsideración y apelación.
88. Dentro de dicho marco, conforme a lo establecido en el artículo 219° del TUO de la LPAG⁵⁴, el recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación, debiéndose sustentar en **nueva prueba**.
89. Aunado a lo anterior, en el numeral 4.3 del artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD⁵⁵ (en adelante, **RPAS**), se establece

⁵³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

Artículo 217°.- Facultad de contradicción (...)

217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

217.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. (...)

Artículo 218°.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración.
- b) Recurso de apelación.

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

⁵⁴ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 219.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

⁵⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

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.

que la Autoridad Decisora será el órgano competente para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

90. En virtud de las normas hasta este punto reseñadas, cabe agregar que, los medios probatorios⁵⁶ presentados como requisito para la admisibilidad de un recurso de reconsideración, no solo deben encontrarse directamente relacionados con la cuestión controvertida que el recurrente pretende desvirtuar, sino que además han de revestir un carácter novedoso para la Autoridad Decisora.

91. En ese sentido, el Tribunal Constitucional⁵⁷ ha señalado que:

(...) la prueba se reputará pertinente si guarda una relación directa con el objeto del procedimiento, de tal manera que si no guardase relación directa con el presunto hecho delictivo no podría ser considerada una prueba adecuada.

92. De acuerdo a lo mencionado por el supremo intérprete de la Constitución, cuando en el TUO de la LPAG se exige al administrado la presentación de una nueva prueba como requisito para la interposición del recurso de reconsideración, se está solicitando la presentación de una nueva fuente de prueba. En ese sentido, Morón Urbina⁵⁸ precisa que:

(...) la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración está referida a la presentación de un nuevo medio probatorio, que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de alguno de los puntos materia de controversia. Justamente lo que la norma pretende es que sobre un punto controvertido ya analizado se presente un nuevo medio probatorio, pues solo así se justifica que la misma autoridad administrativa tenga que revisar su propio análisis. (Énfasis agregado)

93. Delimitado el marco normativo, esta sala procederá a analizar si el pronunciamiento de la DFAI se encuentra acorde a lo dispuesto legalmente, sin que con ello se produjera la vulneración de alguno de los derechos del administrado.

94. De la revisión de los actuados obrantes en el expediente se tiene que, el administrado presentó como medio probatorio en su recurso de reconsideración una copia del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, que aprobó el Reglamento para la Gestión Forestal.

⁵⁶ Para J. Guasp, el medio de prueba es "todo aquel elemento que sirve, de una u otra manera, para convencer al juez de la existencia o inexistencia de un dato procesal determinado". Guasp, J. Derecho Procesal Civil, t.I. Revisada y adaptada a la legislación vigente. Madrid. Civitas, 4º edición, 1998, p. 317. Citado por Barrero Rodríguez, Concepción. La prueba en el procedimiento administrativo, 2º edición. Thomson p. 257.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1014-2007-PHC/TC. Fundamento jurídico 7.

⁵⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Lima. Gaceta Jurídica S.A., 12º edición, 2017, pp. 208 – 209.

95. En atención a ello, la DFAI, declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Unipetro, al determinar que dicho recurso impugnativo no había cumplido con el requisito de la nueva prueba, señalando lo siguiente:

(...)

9. En cuanto a la nueva prueba, cabe precisar que ésta debe servir para demostrar algún nuevo hecho o circunstancia para cumplir con la finalidad del recurso de reconsideración, es decir, controlar las decisiones de la administración en términos de verdad material y ante la posibilidad de generación de nuevos hechos. En consecuencia, para esta nueva evaluación se requiere de un nuevo medio probatorio que tenga como finalidad la modificación de la situación que se resolvió inicialmente. (...)
10. Cabe precisar, en los referidos escritos de reconsideración, Unipetro señaló que presenta en calidad de nueva prueba, lo siguiente:
- Glosario de Términos del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Ambiental
 - Argumentos señalados en los escritos de reconsideración.
11. Al respecto, cabe indicar que el Glosario de Términos del Decreto Supremo N° 018-2015-MINGRI y los argumentos señalados en los escritos de reconsideración constituyen argumentos de derecho; por lo que los medios probatorios aportados por el administrado en su recurso de reconsideración no pueden ser considerados como nueva prueba que justifique la revisión del análisis ya efectuado en la referida resolución.

96. Asimismo, la DFAI sustentó su análisis en el Cuadro N° 1 de la resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI, bajo el detalle siguiente:

Cuadro N° 3. Análisis de las Supuestas Nuevas Pruebas

Supuesta nueva prueba	Análisis	Nueva Prueba
Glosario de Términos del Reglamento para la Gestión Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI	Un reglamento es una norma jurídica con alcance y de conocimiento general, que no constituye una nueva prueba, por cuanto, no se trata de un hecho tangible no evaluado con anterioridad que amerite la reconsideración	NO
Argumentos señalados en los escritos de reconsideración	Los Argumentos no constituyen medios probatorios, en la medida que no se trata de la expresión material de hechos, sino de razonamientos para demostrar o probar algo.	NO

Fuente: Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

97. Con arreglo a lo anterior, en la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI, la DFAI señaló que dicho glosario de términos no constituye una nueva prueba, en la medida que:

Un reglamento es una norma jurídica con alcance y de conocimiento general, que no constituye nueva prueba, por cuanto, no se trata de un hecho tangible no evaluado con anterioridad que amerite la reconsideración.

98. En virtud de lo mencionado hasta este punto, a continuación, este colegiado analizará el sustento de lo resuelto por la DFAI respecto al medio probatorio ofrecido como nuevo en el recurso de reconsideración de Unipetro (Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI).
99. Así, es relevante mencionar que, de acuerdo al numeral 3 del artículo 11° de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁵⁹, los decretos supremos son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional.
100. Asimismo, de acuerdo al artículo anterior, los decretos supremos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición distinta en contrario que postergue su vigencia en todo o en parte.
101. Por otro lado, conviene recordar que, en el artículo 51° de la Constitución Política del Perú se señala lo siguiente:

Artículo 51°.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. **La Publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.**
(Énfasis agregado)

102. Ahora bien, de la lectura de las normas anteriores, se concluye respecto al Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que:
- (i) Es una norma de carácter general.
 - (ii) Entró en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.
 - (iii) Se presume de conocimiento general desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

⁵⁹

Ley N° 28611, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 11.- Facultad normativa del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República dictar los siguientes dispositivos: (...)

3. Decretos Supremos.- Son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Los Decretos Supremos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte.

103. Así, se ha constatado que el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI fue publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de septiembre de 2015, por lo cual entró en vigencia el 1 de octubre de 2015, fecha desde la cual se presume de conocimiento público.
104. En ese sentido, el contenido de dicha norma reglamentaria, como lo sería el Glosario de Términos, no podría constituir un nuevo medio probatorio que amerite un nuevo pronunciamiento de la DFAI o que permita acreditar que no incurrió en responsabilidad administrativa, en la medida que es una norma legal de carácter general, que no guarda relación con los hechos materia del presente PAS y que fue publicada con anterioridad a la notificación del inicio del mismo.
105. Por las razones expuestas, corresponde desestimar lo argumentado por Unipetro con relación a la falta de valoración del Glosario de Términos contenido en el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
106. En razón a ello, esta sala concluye que la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por el administrado en contra de la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI, por no cumplir con el requisito de la presentación de nueva prueba, se ajusta a lo prescrito en el artículo 219° del TUO de la LPAG.

Sobre la supuesta afectación al debido procedimiento por la doble notificación de la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI/PAS

107. Finalmente, Unipetro sostuvo en su apelación que la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI/PAS fue notificada en dos oportunidades (el 24 de octubre de 2018 y el 23 de noviembre de 2018), lo cual le habría causado inconvenientes al momento de adoptar su defensa, además de vulnerar el principio de predictibilidad y del debido procedimiento, por lo que dicha resolución habría incurrido en una nulidad.
108. En atención a lo señalado en el punto anterior, de la revisión del expediente, este tribunal constató que la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI/PAS fue notificada una sola vez (el 7 de diciembre de 2018) en el domicilio legal del administrado⁶⁰, siendo que Unipetro no ha acreditado lo señalado.
109. No obstante, se ha verificado que la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI/PAS fue notificada en dos ocasiones:
- (i) El 04 de octubre de 2018, mediante Cédula N° 2535-2018 (notificación bajo puerta)

⁶⁰ Así consta en la Cédula de N° 3327-2018- Acta de Notificación (folio 159)

(ii) El 06 de noviembre de 2018, mediante Cédula N° 2835-2018 (con sello de recepción)

110. Ante este escenario, cabe mencionar que el administrado no ha sustentado en qué medida la doble notificación de la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI/PAS habría afectado su derecho de defensa, lo cual justificaría un análisis de la afectación al Principio del Debido Procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶¹, máxime cuando se verifica que ha podido interponer el recurso de reconsideración contra dicha resolución, ejerciendo de ese modo su derecho de defensa sin restricciones.

111. Al margen de ello, es relevante considerar que, el Principio de Predictibilidad o de Confianza Legítima⁶² indica que la autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que en todo momento el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

112. Además, las actuaciones de la autoridades administrativas deben ser congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que se justifique las razones para apartarse de dichos precedentes.

61

TUO de la LPAG

Título Preliminar.

Artículo III.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. (...)

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

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

62

TUO de la LPAG

Título Preliminar.

Artículo III.- Finalidad

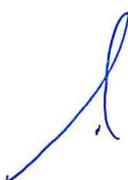
La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. (...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

113. Asimismo, en virtud del Principio de Predictibilidad, la autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente ni variar irrazonable o inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.
114. Ahora bien, en la medida que Unipetro no ha brindado un mayor sustento argumentativo o probatorio para precisar en cuál de las circunstancias anteriores se habría configurado la afectación al Principio de Predictibilidad y tampoco ha sustentado una afectación al Principio del Debido Procedimiento, corresponde desestimar este argumento.



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° 004-2019-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:

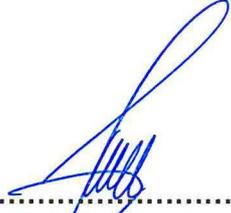


PRIMERO. - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 2989-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, en el extremo que declaró improcedente el recurso de Reconsideración de Unipetro ABC S.A.C., interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI del 28 de septiembre de 2018, así como la Resolución Directoral N° 2297-2018-OEFA/DFAI, que determinó la responsabilidad de Unipetro ABC S.A.C. por la comisión de la conducta infractora consistente en no remitir los reportes preliminar y final de emergencias ambientales, respecto del derrame de hidrocarburos en el Lote IX., por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

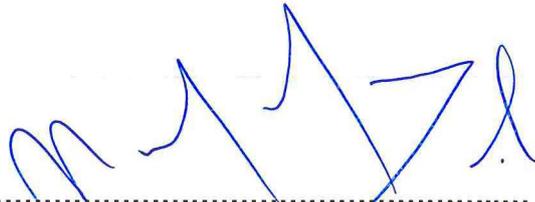


SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Unipetro ABC S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



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



.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAPOCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental