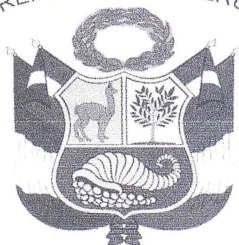


REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 128-2013-OEFA/TFA

Lima, 07 JUN. 2013

VISTO:

El Recurso de Apelación interpuesto por PLUSPETROL NORTE S.A. contra la Resolución de Gerencia General N° 009880 emitida por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN el 29 de diciembre de 2010, en el Expediente N° 179305; y el Informe N° 130-2013-OEFA/TFA de fecha 22 de mayo de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia del derrame de crudo y agua de formación ocurrido como consecuencia de la corrosión externa producida en la Shipping Line 10" de diámetro de la Batería Jibarito del Lote 1AB, ubicado en el distrito de Andoas, provincia de Datem de Marañon, departamento de Loreto. Los referidos fluidos discurrieron por el antiguo canal hasta llegar a la desembocadura de la Quebrada de Pucakungayacu y, en menor proporción, hasta el río Corrientes.
2. Mediante Resolución N° 009880 (Fojas 104 a 108), notificada el 11 de enero de 2011, la Gerencia General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) resolvió imponer a PLUSPETROL NORTE S.A.¹ (en adelante, PLUSPETROL NORTE) una multa de dos con diez centésimas (2.10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por la comisión de una (01) infracción ambiental; conforme se detalla a continuación:

¹ PLUSPETROL NORTE S.A. identificada con Registro Único de Contribuyente N° 20504311342.

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
No haber realizado un oportuno mantenimiento del tramo enterrado de la Shipping Line de 10" de diámetro de la Bateria Jibarito.	Literal g) del artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM ² .	Numeral 2.12.9 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD ³ .	2.10 UIT
MULTA TOTAL			2.10⁴ UIT

3. Mediante escrito presentado el 31 de enero de 2011 (Fojas 111 a 119), PLUSPETROL NORTE interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Gerencia General N° 009880, de acuerdo a los siguientes argumentos:

² Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado el 05 de marzo de 2006.-

Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos, cumplirá con los siguientes requisitos (...)

g) Las instalaciones o equipos tales como: ductos, tanques, unidades de proceso, instrumentos, etc, deberán ser sometidos a programas regulares de mantenimiento a fin de minimizar riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames (...)

³ Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobado por Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 028-2003-OS/CD, publicada el 12 de marzo de 2003 y modificada por Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 358-2008-OS/CD, publicada el 24 de abril de 2008.-

2.12 Incumplimiento de las normas sobre pruebas, inspección, mantenimiento, reparación y/o destrucción, Estudio de Riesgos y Sistema de Integridad de Ductos		
TIPIFICACION DE LA INFRACCIÓN	REFERENCIA LEGAL	SANCION
2.12.9. En instalaciones de exploración y explotación	Arts. 59°, 74°, 82° numeral 2 y 5, 84°, 87°, 99° numeral 1, 97° numeral 1, 140° inciso g, 141°, 142° numeral 1, 146° numeral 2 inciso a, 152°, 168° inciso f y 185° numeral 1, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Arts. 35°, 47°, 48°, 66°, 69°, 74°, 75°, 77°, 81° y 92° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 92°, 122°, 125°, 139°, 141°, 146°, 171°, 217°, 249°, 254°, 273°, 280° y 281° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 43° lit. g) y h) y 47° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 300 UIT

⁴ Corresponde precisar que para la determinación y graduación de la sanción se observó lo señalado en el Informe Técnico Complementario N° 179305-2010-GFHL-UPPD del 17 de diciembre de 2010, elaborado por la Unidad de Producción, Procesos y Distribución – Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del OSINERGMIN (Fojas 95 a 98).

- a) PLUSPETROL NORTE cuenta con un programa regular de mantenimiento para el Oleoducto Shipping Line de 10" de la Batería Jibarito, circunstancia que se acredita mediante:
- (i) Trabajos de cambio de tuberías efectuados en el ducto de Shipping Line de 10" de la Batería Jibarito. En setiembre de 2006, se efectuó el cambio de 14 tubos del ducto Shipping Line de 10" de la Batería Jibarito, como parte de las labores de mantenimiento.
 - (ii) Inspección cada dos (2) años del ducto, realizado por un inspector externo. La última inspección se realizó del 11 al 13 de mayo de 2008. En dicha inspección no se detectaron problemas de importancia en el ducto de Shipping Line 10" de Batería Jibarito.
 - (iii) Protección mediante ánodos de sacrificio en el tramo enterrado del Oleoducto Shipping Line de 10". En el reporte de inspección del tramo afectado realizado por la empresa GyM S.A., se puede apreciar que el 8 de junio de 2008 se cambió la cama de ánodos del R-18B que protege a la Shipping Line.
 - (iv) Inspección regular de las tuberías, ejecutada por el Grupo de Protección Catódica y Recorredores de Línea – GyM. Se adjunta reportes semanales de inspección previa el 09 de enero de 2009, en donde se ha marcado las actividades de inspección efectuada en la zona del Oleoducto Shipping Line de 10" de la Batería Jibarito. Durante los trabajos no se detectaron indicios de tubos dañados en el Oleoducto Shipping Line de 10".
- b) Las actividades antes mencionadas evidencian que al momento del derrame, PLUSPETROL NORTE contaba con un programa regular de mantenimiento para el Oleoducto Shipping Line de 10" de la Batería Jibarito, el mismo que estaba orientado a minimizar el riesgo de fugas y derrames en el citado ducto.

II. Competencia

4. 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 Ambiente⁵, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

⁵

Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo de 2008.-

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.

5. En mérito a lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁶, 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.
6. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA⁷.
7. Con Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, publicado el 21 de enero de 2010, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN al OEFA; y mediante Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 2 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 4 de marzo de 2011.
8. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁸, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto

⁶ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

*11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:
(...)*

*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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.
(...)*

⁷ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

⁸ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-
Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

Supremo N° 022-2009-MINAM⁹, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-2011-OEFA/CD¹⁰, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. Norma Procedimental Aplicable

9. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por PLUSPETROL NORTE, este órgano colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹¹, establecer la normativa procedimental aplicable

10.1 *El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) contará 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.*
(...).

- ⁹ **Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado el 15 de diciembre de 2009.-**

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

- ¹⁰ **Resolución de Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD - Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 21 de julio de 2011, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 014-2012-OEFA/CD, publicada el 22 de diciembre de 2012.-**

Artículo 4°.- Competencia del Tribunal

El Tribunal es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa, los recursos de apelación contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por órganos del OEFA en materia de supervisión y fiscalización ambiental; así como para resolver los recursos impugnativos interpuestos ante aquellas entidades cuyas funciones en materia ambiental hayan sido transferidas al OEFA. Asimismo, es competente para resolver las quejas administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 158° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

Las resoluciones del Tribunal agotan la vía administrativa y se difunden para que sean de conocimiento público a través del portal institucional del OEFA.

Los pronunciamientos de la Sala Plena del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria en materia ambiental, siempre que esto se señale en la misma resolución debidamente sustentada, debiendo ser publicada de acuerdo a las normas correspondientes en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional del OEFA. Asimismo, el Tribunal podrá disponer la publicación en el diario oficial El Peruano de resoluciones que contengan o desarrollen criterios de importancia en materia de competencia del OEFA.

- ¹¹ **Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.-**

Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.2. *Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y*

a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.

10. En tal sentido, corresponde indicar que a la fecha del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 233-2009-OS/CD del 11 de diciembre de 2009; siendo aplicable posteriormente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, con vigencia desde 14 de diciembre de 2012¹².

IV. Análisis

IV.1. Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹³, toda persona tiene el derecho fundamental a “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.
12. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado:

“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”¹⁴.

13. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del numeral 22 del artículo 2° de la Constitución, existe un conjunto de disposiciones de la Carta

producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

¹² **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 13 de diciembre de 2012.-**

Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren.

¹³ **Constitución Política del Perú, publicada el 30 de diciembre de 1993.-**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

(...)

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4.

fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado "Constitución Ecológica"¹⁵, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Al respecto, ha señalado:

"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras"¹⁶. (Resaltado nuestro)

*"(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. **La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural.** De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán"¹⁷ (Resaltado nuestro)*

14. En ese sentido, Amartya Sen advierte que: *"un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones"¹⁸.*
15. Sobre lo que implica el medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha mencionado que:

"(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos 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 vivos (plantas, animales y microorganismos)"¹⁹.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente 3610-2008-PA/TC, fundamento jurídico 33.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 11.

¹⁷ Ibid. Fundamento jurídico 24.

¹⁸ SEN, Amartya: *"Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns"*. Feminist Economics N°9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (traducción nuestra).

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, fundamento jurídico 27.

16. En esa línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²⁰, 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.
17. En este contexto, cabe indicar que el derecho a 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 medio ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del medio ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
18. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2. Sobre el programa regular de mantenimiento para el Oleducto Shipping Line de 10" de la Batería Jibarito

19. Respecto a lo señalado en los literales a) y b) del considerando 3 de la presente Resolución, la apelante alegó que sí contaba con actividades concretas que acreditan la realización de un programa regular de mantenimiento para el Oleducto Shipping Line de 10" de la Batería Jibarito, orientado a minimizar el riesgo de fugas y derrames en el citado ducto.
20. Al respecto, cabe indicar que de la revisión del Registro de Inspección de Integridad de Oleductos realizada del 11 al 13 de mayo de 2008 (Fojas 78 a 80) y los reportes semanales emitidos por el Grupo Protección Catódica y Recorredores de Líneas de la empresa GyM S.A. (Foja 56) se verifica que sólo existía una inspección del oleoducto desde la Batería Jibarito PF hacia Dorissa Junction, mas no se acredita que se haya realizado el mantenimiento respectivo a los ductos, de acuerdo a lo señalado en el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
21. Asimismo, el Programa de Mantenimiento y Reparación de Oleductos de 2009 no acredita que a la fecha de la ocurrencia del derrame se haya efectuado el respectivo mantenimiento de la tubería N° 24, la cual finalmente por el desgaste

²⁰

Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada 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.*


debido a la corrosión externa sufrió una fisura de aproximadamente ½” a más, produciendo el derrame del crudo²¹.


22. Por tanto, PLUSPETROL NORTE no ha acreditado que se haya ejecutado un programa regular de mantenimiento de ductos a la fecha de la ocurrencia del derrame con el objeto de minimizar dichos riesgos; por lo que, corresponde desestimar lo alegado por la referida empresa en este extremo.

IV.3. Sobre la motivación de la Resolución apelada

23. En este particular, corresponde precisar que por disposición del principio del debido procedimiento regulado en el numeral 1.2 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprenden el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho²².
24. En esa línea, cabe señalar que de acuerdo al numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del referido cuerpo normativo, la motivación como requisito de validez de los actos administrativos, exige la expresión concreta y directa de los hechos probados así como la exposición de la razones jurídicas y normativas que justifican la decisión adoptada, de modo tal que quede exteriorizado el razonamiento y reflexión realizado por la Autoridad para su emisión²³.
25. Lo señalado en el considerando anterior, encuentra asidero en una de las funciones que cumple la motivación del acto, consistente en una función justificadora, cuyo contenido según MORÓN URBINA²⁴, es el que sigue:


²¹ De acuerdo a lo señalado en el Informe de Inspección de Fuga en Shipping Line Jibarito que obra en las fojas 48 y 49.


²² **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**
Título Preliminar
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)
1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.


²³ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**
Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos:
4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo
6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

²⁴ MORON URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Ed. Gaceta Jurídica, 9° edición, Lima, 2011. p. 158.

“Cumple una función justificadora sobre los aspectos de contenido del acto administrativo, proyectándose como la argumentación que ofrece el razonamiento lógico preparatorio de la conclusión o la decisión administrativa”.

26. Conforme a lo expuesto, se tiene que la motivación implica no sólo la cita expresa de la fuente normativa pertinente, sino además, la interpretación y el sentido por cual dicha referencia legal resultaría aplicable al caso sometido a conocimiento.
27. En efecto, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00091-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente su posición respecto a la motivación de los actos administrativos:

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

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

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

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.²⁵
(Resaltado es nuestro).

²⁵

28. En esa misma línea, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD, aplicable al presente caso, refiere que uno de los requisitos de la resolución es la motivación en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico²⁶.
29. En este contexto, luego de revisar los actuados obrantes en el expediente, este Tribunal Administrativo considera pertinente efectuar un análisis del procedimiento seguido por el OSINERGMIN.
30. Al respecto, de la evaluación del Oficio N° 9751-2010-OS-GFHL/DCLQ (Foja 35) notificado el 20 de setiembre de 2010, a través del cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, se verifica que la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del OSINERGMIN comunicó a PLUSPETROL NORTE lo siguiente:

“a) Incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección y control de derrames, fugas y/o incendios. Asimismo recuperación de drenajes fugas y/o derrames, tipificado en el numeral 3.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD:

Por no realizar un oportuno mantenimiento del tramo enterrado de la Shipping Line de 10” de diámetro de la Batería Jibarito, incumpliendo con el inciso g) del artículo 43 del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.”

31. Lo señalado evidencia que la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del OSINERGMIN informó a PLUSPETROL NORTE sobre los hechos imputados, la infracción incurrida, así como la tipificación correspondiente.
32. Ahora bien, de la revisión de la resolución recurrida, se verifica que los numerales 4.1 y 4.1.1 establecen lo siguiente:

“4.1 (...) De acuerdo a lo expuesto, los incumplimientos del literal g) del artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y del numeral 26.3 del artículo 26° del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, constituyen infracciones administrativas

²⁶

Resolución N° 233-2009-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, publicado el 11 de diciembre de 2009.-

Artículo 28°.- Requisitos de la Resolución

(...)

28.5. Motivación de la resolución en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, salvo en los supuestos contemplados en el numeral 6.4 del artículo 6° de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Puede motivarse la resolución mediante declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de los informes obrantes en el expediente, debiendo identificarse éstos e indicarse que forman parte integrante en la Resolución.



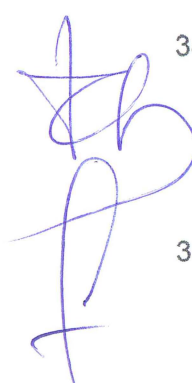
sancionables, **tipificadas en los numerales 2.12.9** y 1.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, y modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, la misma que dispone la aplicación de las sanciones de la siguiente manera:

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción
<u>Incumplimiento 1.-</u> Numeral 2.12.9 Incumplimiento de las normas sobre pruebas, inspección, mantenimiento, reparación y/o destrucción, estudio de riesgos y sistemas de integridad de ductos.	Artículo 43 literal g) del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Multa de hasta trescientos (300) UIT.

4.1.1 Incumplimiento 1:

Conforme a lo indicado en el Informe Técnico Complementario N° 179305-2010-GFHL-UPPD, respecto al incumplimiento **literal g) del artículo 43 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM**, el cálculo de las multas se determinará siguiendo las pautas y criterios específicos que a continuación se describen (...)

(...), **en aplicación del numeral 2.12.9 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (...)**" (Resaltado es nuestro)

- 
- 
- 
33. En este contexto normativo, se tiene que OSINERGMIN inició el procedimiento administrativo sancionador tipificando el hecho imputado con el numeral 3.2 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones, correspondiente al rubro referido a infracciones ambientales; sin embargo, al momento de emitir la resolución de sanción, el hecho imputado se refirió a la tipificación del numeral 2.12.9 correspondiente al rubro de infracciones a normas técnicas y/o seguridad.
 34. Así las cosas, se tiene que la Resolución emitida por OSINERGMIN no ha cumplido con realizar la fundamentación de los aspectos fácticos y jurídicos que sustentaron la variación del numeral utilizado para realizar la tipificación del hecho sancionado, es decir, no se ha realizado una debida motivación al momento de variar la tipificación aplicable.
 35. En relación a ello, corresponde señalar que de acuerdo al artículo 10° de la Ley N° 27444, la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias y, el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez constituyen un vicio del acto administrativo que causa su nulidad²⁷.

²⁷

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

36. Sobre lo referido en el numeral precedente, es preciso indicar que dentro de los requisitos de validez del acto administrativo se encuentra el de motivación, el mismo que establece que el acto administrativo debe estar debidamente argumentado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico²⁸.
37. En ese sentido, ha quedado acreditado que la Resolución de Gerencia General N° 009880 no ha cumplido con realizar una debida motivación de las razones que ameritaron la variación de la tipificación a utilizar para imponer la sanción; contraviniendo lo establecido en la Ley N° 27444 y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD, e incumpliendo uno de los requisitos de validez del acto administrativo, consistente en la debida motivación.
38. Siguiendo este orden de ideas, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
39. En virtud de lo expuesto, se constata que la Resolución de Gerencia General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN N° 009880 de fecha 29 de diciembre de 2010, carece de un requisito de validez recogido en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, al no haber motivado la fundamentación respecto a la variación del tipo establecido al inicio del procedimiento administrativo sancionador, al momento de emitir la resolución de sanción; incurriendo en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada Ley N° 27444.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 005-2011-OEFA/CD, modificada por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- DECLARAR de oficio la **NULIDAD** de la Resolución de Gerencia General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N° 009880 de fecha 29 de diciembre de 2010; y en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se emitió la resolución de sanción, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

²⁸ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**
Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

Artículo segundo.- NOTIFICAR la presente resolución a PLUSPETROL NORTE S.A. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

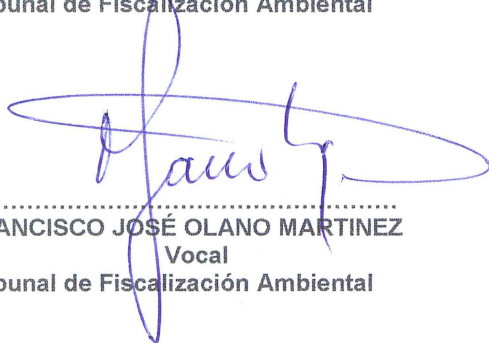
Regístrese y comuníquese.




.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental