



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Energía**

**RESOLUCIÓN N° 065-2016-OEFA/TFA-SEE**

EXPEDIENTE : 013-2013-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 619-2016-OEFA-DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI del 2 de mayo de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) *Incumplir el compromiso establecido en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano, aprobado mediante el Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, al no haber realizado las acciones de mantenimiento preventivo interno y externo a la tubería de 36" de diámetro del Tramo II del Oleoducto Norperuano, a efectos de prevenir derrames de hidrocarburos. Dicha conducta vulneró lo establecido en el artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.*
- (ii) *Ocasionar impactos al suelo, cuerpos de agua y flora producto del derrame de petróleo residual ocurrido el 4 de setiembre del 2012 en la progresiva kilómetro 397+300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano, lo cual vulneró lo establecido en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.*
- (iii) *Almacenar residuos sólidos peligrosos en terrenos abiertos, a granel, en recipientes sin rótulo y sobre suelo natural, lo cual vulneró el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 38° y 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*

**Finalmente, se confirma la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI respecto de la imposición de las medidas correctivas relacionadas con las conductas infractoras descritas anteriormente".**

Lima, 22 de setiembre de 2016

## I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A<sup>1</sup> en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano<sup>2</sup> en adelante, **ONP**), y que se encuentra ubicada en el distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas<sup>3</sup>.
2. Con el fin de adecuarse a las obligaciones ambientales establecidas en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-93-EM<sup>4</sup>, el 19 de junio de 1995 la

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

<sup>2</sup> Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte –de manera económica, eficaz y oportuna– del petróleo crudo extraído de los yacimientos de la Selva Norte hasta el terminal Bayóvar en la Costa, para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán y al mercado externo (página 46 del PAMA del ONP).

<sup>3</sup> Cabe mencionar que el ONP se divide en dos (2) ramales:

- i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y llega hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El Oleoducto Principal se divide a su vez en dos (2) tramos: Tramo I y Tramo II:

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

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

Cabe precisar que las operaciones en el Oleoducto Norperuano fueron iniciadas con anterioridad (año 1976) a la promulgación del Decreto Supremo N° 046-93-EM (año 1993), razón por la cual calificaban como una "operación existente". En virtud de ello, requerían de un PAMA el cual contemplase el proceso de adecuación de dichas operaciones a las exigencias del mencionado decreto supremo, ello de conformidad con la Disposición Transitoria Única del Decreto Supremo N° 046-93-EM:

**DECRETO SUPREMO N° 046-93-EM**, Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 1993.

### TITULO XV

#### DISPOSICION TRANSITORIA

Las empresas que se encuentren operando antes de la aprobación del presente Reglamento, presentarán a la D.G.H. un informe sobre su Programa de Monitoreo correspondiente a los dos (2) primeros trimestres, a más tardar el 16 de junio de 1995. Dicho informe deberá incluir, principalmente, los datos obtenidos durante el citado período cuyo inicio se registra en octubre de 1994, mes siguiente al de publicación de los Protocolos de Monitoreo de Calidad de Agua y de Calidad de Aire y Emisiones para las actividades de hidrocarburos.

Hasta el 31 de julio de 1995, luego de un mes de cumplido el tercer trimestre, se presentará el informe correspondiente a este período. La fecha límite para la presentación del informe final será el 31 de octubre de 1995, el mismo que será materia de evaluación y suscripción por un auditor ambiental. Dicho informe final incluirá los resultados del Programa de Monitoreo realizado hasta el mes de setiembre de 1995, apropiado para cada actividad de hidrocarburos.

Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó, mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH, el "Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano" a favor de Petroperú (en adelante, PAMA del ONP).

3. Posteriormente, a través de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2003, fue aprobada la modificación al citado instrumento de gestión ambiental (en adelante, IGA), incorporándose diversos compromisos ambientales relacionados con la "Evaluación e Instalación de Válvulas en Cruces de Ríos".
4. El 6 de setiembre de 2012, Petroperú comunicó al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**)<sup>5</sup> la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 4 de setiembre de 2012, en la progresiva 397 km + 300 del ONP, ubicada en el distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas.
5. En atención a dicho evento, y con el fin de verificar las acciones adoptadas por Petroperú ante el derrame de petróleo crudo ocurrido el 4 de setiembre de 2012, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) a través de la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) realizó – el 10 de setiembre de 2012- una visita de supervisión especial a las instalaciones del ONP, siendo que los resultados de dicha diligencia fueron recogidos en los Informes de Supervisión N° 935-2012-OEFA/DS y 1287-2012-OEFA/DS (en adelante, **Informes de Supervisión**)<sup>6</sup> y el Informe Técnico Acusatorio N° 002-2012-OEFA/DS<sup>7</sup> del 21 de diciembre de 2012. Sobre la base de los Informes de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI/SDI<sup>8</sup> del 14 de enero de 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú imputándole a título de cargo la comisión de tres (3) infracciones administrativas. Posteriormente, el 5 de enero de 2016, a través de la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-

  
<sup>5</sup> Cabe precisar que la referida comunicación fue realizada a través de la presentación del Reporte Preliminar de Siniestros N° USIPA-002-2012 (foja 109), de conformidad con lo establecido en el "Procedimiento para el Reporte y Estadísticas de Materia de Emergencias y Enfermedades Profesionales en las Actividades del Subsector Hidrocarburos", aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 172-2009-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de setiembre de 2009.

Asimismo, en atención a dicho reglamento, el 9 de enero de 2012 Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Siniestros (fojas 128 a 133), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 4 de setiembre de 2012.

  
<sup>6</sup> Foja 353 a 364.

  
<sup>7</sup> Foja 1 a 118.

<sup>8</sup> Fojas 120 a 126. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 14 de enero de 2012 (foja 127).

OEFA/DFSAI/SDI<sup>9</sup>, la Autoridad Instructora varió la imputación de cargos efectuada contra Petroperú.

6. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado el 5 de febrero de 2013<sup>10</sup> y el 4 de febrero de 2016<sup>11</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI el 2 de mayo de 2016<sup>12</sup> a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa<sup>13</sup>, por la comisión de las infracciones detalladas en el Cuadro N° 1 a continuación:

**Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú en la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI.**

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma Tipificadora
1	El 6 de setiembre de 2012 <sup>14</sup> ocurrió un derrame de petróleo en la progresiva km 397+300 de Oleoducto Norperuano operado por la empresa Petróleos del	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado	Numeral 3.3 de la Resolución N° 028-2003-OS/CD y modificatorias <sup>15</sup> .

<sup>9</sup> Fojas 496 a 501. Debe mencionarse que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 8 de enero de 2016 (foja 502). Cabe precisar además que la variación fue realizada respecto de la siguiente conducta infractora, así como de la norma sustantiva incumplida y la norma tipificadora:

- Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI/SDI:

Conducta infractora imputada: "Petroperú no habría realizado el mantenimiento regular de la progresiva km 397 + 300 del ONP a fin de minimizar o evitar riesgos de derrames".

Norma sustantiva incumplida: Literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Norma Tipificadora: Numeral 3.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

- Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA/DFSAI/SDI:

Conducta infractora imputada: "Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397 + 300 del ONP, a efectos de prevenir derrames de hidrocarburos."

Norma sustantiva incumplida: Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Norma Tipificadora: Numeral 3.4.4. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

<sup>10</sup> En atención a la imputación efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA-DFSAI/SDI (fojas 128 a 217).

<sup>11</sup> En atención a la variación de imputación efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 0001-2016 OEFA/DFSAI/SDI (fojas 505 a 515).

<sup>12</sup> Fojas 579 a 619. La referida resolución fue notificada a la administrada el 12 de mayo de 2016 (foja 620).

<sup>13</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

<sup>14</sup> Cabe señalar que el 6 de setiembre de 2012 el administrado informó al OEFA del derrame ocurrido el 4 de setiembre de 2012.



N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma Tipificadora
	Perú – Petroperú S.A.	mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>15</sup> .	
2	Petróleos del Perú – Petroperú S.A. incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397+300 del Oleoducto Norperuano, a efectos de	Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>17</sup> .	Numeral 3.4.4 de la Resolución N° 028-2003-OS/CD <sup>18</sup> .

<sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

**Artículo 3°** Los Titulares a que hace mención el artículo 2° son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

<sup>16</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Art. 38°, 46 numeral 2, 192 numeral 13 inciso e y 207° inciso d) del D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo I del D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° del D.S. N° 026-94-EM. Art. 20° del D.S. N° 045-2001-EM Arts. 58°, 59° y 60° del D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 3°, 40°, 41° lit b), 47° y 66° inciso f) del D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB
CE: Cierre de establecimiento; CI: Cierre de Instalaciones; ITV : Internamiento Temporal de Vehículos; RIE: Retiro de Instalaciones y/o Equipos; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades; CB: Comiso de Bienes.			

<sup>17</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 9°.-** Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

<sup>18</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
3	3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos		
Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma Tipificadora
	prevenir derrames de hidrocarburos.		
3	Petróleos del Perú – Petroperú S.A. dispuso los residuos sólidos peligrosos retirados del área donde se produjo el derrame de crudo residual en la Estación de Bombeo 6, en terreno abierto, a la intemperie, sin rotulado, a granel si su correspondiente contenedor y en suelo no	Artículo 38° y 39° de Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-EM <sup>19</sup> .	Numeral 3.8.1 de la Resolución N° 028-2003-OS/CD y modificatorias <sup>20</sup> .

	3.8.1. Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Arts. 10°, 16°, 17°, 18°, 24°, 25°, 26°, 30°, 31°, 32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°, 50°, 51°, 52°, 53°, 54°, 60°, 61°, 77°, 78°, 82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° literal d) del D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 3,000 UIT.	CI, STA, SDA
--	--	--	------------------	--------------

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.

<sup>19</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM**, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.  
**Artículo 38°.-** La DGAAE establecerá y aplicará los mecanismos, normas o guías específicas que aseguren la efectiva y oportuna participación ciudadana y el debido acceso a la información en la evaluación de los Estudios Ambientales.

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Consideraciones para el almacenamiento.

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
  2. A granel sin su correspondiente contenedor;
  3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
  4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
  5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.
- Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.8.1. Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Arts. 10°, 16°, 17°, 18°, 24°, 25°, 26°, 30°, 31°, 32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°, 50°, 51°, 52°, 53°, 54°, 60°, 61°, 77°, 78°, 82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° literal d) del D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 3,000 UIT.	CI, STA, SDA

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.



N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma Tipificadora
	impermeabilizado.		

Fuente: Resolución Directoral N° 619-2006-OEFA-DFSAI  
Elaboración: TFA

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

**Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas a Petroperú por la DFSAI mediante la Resolución N° 619-2016-OEFA-DFSAI**

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
1	El 6 de setiembre de 2012 ocurrió un derrame de petróleo en la progresiva km 397+300 de Oleoducto Norperuano operado por la empresa Petróleos del Perú - Petroperú S.A.	<p>Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá acreditar lo siguiente:</p> <p>(i) La ejecución de las acciones de limpieza y rehabilitación en los mil doscientos (1200) m<sup>2</sup> de suelos afectados por el derrame de petróleo crudo residual del de, detallando el estado actual de dicha área</p> <p>(ii) La identificación de los puntos críticos o zonas de ocurrencia de posibles deslizamientos de suelos en el Tramo II del Oleoducto.</p> <p>(iii) La determinación del estado actual de la estabilidad de los suelos en el ámbito del kilómetro 397 + 300 del Tramo II del ONP, indicando si la tubería de 36" del Tramo II del ONP ha sufrido movimientos provocados por esfuerzos de flexión en el período comprendido entre los años 2012 y 2015.</p>	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución.	<p>En un plazo de diez (10) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental adjunte los siguientes documentos:</p> <p>(i) Un Informe Técnico acompañado de medios visuales (fotografías y/o videos) de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84 que muestre el estado actual de los mil doscientos (1200) m<sup>2</sup> de suelos afectados precisando las acciones de limpieza y rehabilitación que se habrían ejecutado, así como los resultados del monitoreo de calidad de suelos realizados en el ámbito del kilómetro 397 + 300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano.</p> <p>(ii) Un Informe Técnico acompañado de medios visuales (fotografías y/o videos) de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84 en el que se identifiquen los puntos críticos o zonas de ocurrencia de posibles deslizamientos de suelos en el Tramo II del Oleoducto y se detallen las medidas preventivas que se tomarían en dichos puntos para prevenir la ocurrencia de derrames de petróleo crudo.</p> <p>(iii) Un Informe Técnico acompañado de medios visuales (fotografías y/o videos) de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84 en el que se muestre el estado actual de la estabilidad de los suelos en el ámbito del kilómetro 397 + 300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano. Indicando si la tubería de 36" del Tramo II del Oleoducto Norperuano ha sufrido movimientos provocados por esfuerzos de flexión en el período comprendido entre los años 2012 y 2015.</p>
2	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397+300 del Oleoducto Norperuano, a efectos de prevenir derrames de hidrocarburos.			

Fuente: Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI  
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto de las cuestiones procesales

- (i) Con relación al argumento de Petroperú referido a que el OEFA habría perdido la facultad de resolver el presente procedimiento administrativo sancionador al haber excedido el plazo legal de los ciento ochenta (180) días hábiles, la DFSAI precisó que el incumplimiento de dicho plazo no generaría la invalidez de la resolución final, ello debido a que en casos complejos como el presente el plazo normativo establecido puede verse superado a fin de garantizar el derecho a un debido procedimiento y a la emisión de un pronunciamiento debidamente sustentado, respecto de todos los hechos materia de análisis.
- (ii) Por otro lado, en lo concerniente al argumento del administrado referido a que correspondía declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA/DFSAI/SDI, debido a que en esta no se habría efectuado una interpretación diferente de la norma aplicable, conforme a lo establecido en el artículo 14° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**)<sup>21</sup>, la DFSAI manifestó que el artículo en mención no establece expresamente que la variación de la imputación de cargos consista en una valoración distinta de los hechos imputados o en una interpretación distinta de las normas. Señaló además que el dispositivo en cuestión solo indica que, en caso se realice la variación (en atención a estas dos (2) situaciones taxativas), la autoridad deberá otorgar al administrado la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, siendo que para ello deberá otorgarle el mismo plazo concedido para la presentación de sus descargos.
- (iii) Sin perjuicio de ello, señaló además que, en la referida resolución subdirectoral, la Autoridad Instructora describió la conducta materia del procedimiento y analizó la relación entre esta y la norma incumplida<sup>22</sup>,

<sup>21</sup> RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Artículo 14°.- Variación de la imputación de cargos

14.1 Si la Autoridad Instructora considera que corresponde variar la imputación de cargos, deberá otorgar al administrado investigado la oportunidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa aplicando el plazo para presentar descargos mencionado en el Numeral 13.1 del Artículo precedente.

14.2 Si la variación de la imputación de cargos comprende una valoración distinta de los hechos imputados o una interpretación diferente de la norma aplicable, podrá continuarse la tramitación del procedimiento administrativo sancionador con el mismo número de expediente.

<sup>22</sup> Al respecto, la DFSAI argumentó la variación de la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA/DFSAI/SDI, de la siguiente manera:



efectuando –de esta manera– una valoración distinta del hecho imputado. Además, precisó que la SDI habría señalado que dicha situación infringiría el compromiso establecido en el PAMA de la empresa, y configuraría el incumplimiento de lo previsto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**). Finalmente, señaló que, en caso ello se compruebe, podría ser sancionado de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**).

- (iv) En virtud de dichas consideraciones, la DFSAI concluyó que la variación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA/DFSAI/SDI se encontraba debidamente motivada, no existiendo vulneración alguna a los principios establecidos en la la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

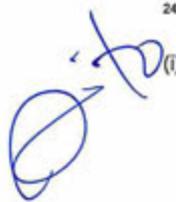
<i>Hecho imputado N° 2 de la Resolución Subdirectoral N° 15-2013-OEFA/DFSAI/SDI</i>	<i>Argumentos de la variación realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA/DFSAI/SDI</i>
<p><i>Petroperú no habría realizado el mantenimiento regular de la progresiva 397 + 300 del Oleoducto Norperuano a fin de minimizar o evitar riesgos de derrames.</i></p>	<p><i>"De los actuados en el Expediente N° 013-2013-DFSAI/PAS, esta Subdirección considera que la imputación de cargos efectuada contra Petroperú mediante la Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA-DFSAI/SDI amerita ser variada, toda vez que corresponde aplicar en el procedimiento administrativo sancionador, las normas tipificadoras vigentes, según corresponda, a fin de velar por el derecho al debido procedimiento del administrado.</i></p> <p><i>(...) La Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA-DFSAI/SDI inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú por el presunto incumplimiento al literal g) del Artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, RPAAH), por el siguiente hecho detectado:</i></p> <p><i>"Hecho detectado: La empresa PETROPERÚ no realizó el mantenimiento regular de a progresiva km 397+300 del Oleoducto Norperuana a fin de minimizar o evitar riesgos de derrames"</i></p> <p><i>No obstante, en virtud del Artículo 14° del TUO del RPAS la Subdirección de Instrucción e Investigación considera que corresponde variar la imputación de cargos del referido hecho detectado de la siguiente manera:(...)"</i></p> <p><i>Hecho imputado N° 2: Petróleos del Perú – Petroperú S.A. incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397 + 300 del Oleoducto Norperuano, a efectos de prevenir derrames de hidrocarburos."</i></p>

- (v) Respecto del argumento del administrado, referido a que el OEFA habría realizado una aplicación indebida de la norma que tipifica la eventual sanción de los hechos materia de análisis; la DFSAI precisó que, si bien el 18 de agosto de 2015 fue publicada en el diario oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD<sup>23</sup>, al momento de la comisión de los hechos materia del presente caso (4 de setiembre de 2012), se encontraba vigente la Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. En virtud de ello, no correspondía aplicar en el presente caso la norma del OEFA, al haber entrado ésta en vigencia con posterioridad a la norma del Osinergmin.
- (vi) Sobre la presunta vulneración al principio de tipicidad recogido en la Ley N° 27444, la primera instancia señaló que, si bien en el presente caso se imputó a Petroperú el haber incumplido el compromiso establecido en la modificación del Impacto N° 19 del PAMA "Evaluación e Instalación de válvulas en cruces de ríos" (aprobada a través de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo del 2003), los compromisos 2, 6 y 7 de la referida modificación hacen referencia a obligaciones respecto a la totalidad del ONP<sup>24</sup>.



<sup>23</sup> Mediante la cual se aprobó la Tipificación de las infracciones administrativas y se estableció la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.

<sup>24</sup> Con relación a los compromisos la DFSAI señaló:



(i) Respecto al compromiso 2 (referido a las inspecciones de pérdida de espesor con raspabombos electromagnéticos), indicó que las inspecciones en cuestión buscan determinar y medir el espesor de la pared de la tubería atribuible a procesos corrosivos o cualquier otro tipo de anomalía. En ese sentido, dicha acción correspondería a inspecciones estrictamente relacionadas con el oleoducto.

(ii) Con relación a las inspecciones geométricas, señaló que estos son procedimientos que se efectúan con la finalidad de evaluar los defectos geométricos del ducto, tales como ovalamientos, arrugas o abolladuras (mediante sensores). Precisó además que ello es importante para poder determinar si el raspabombos inteligente puede viajar a lo largo del ducto sin problemas. Finalmente, acotó que dicha acción correspondería a inspecciones estrictamente relacionadas con el oleoducto.

(iii) La DFSAI señaló –respecto del compromiso 7, relacionado con inspecciones de limpieza mediante raspabombos con escobillas metálicas y de magneto, así como con escobillas de poliuretano de disco o cepas– que las inspecciones en cuestión son llevadas a cabo para identificar los defectos por corrosión de la tubería, razón por la cual dicha acción correspondería también a inspecciones estrictamente relacionadas con el oleoducto.



(iv) Finalmente, concluyó que, en el presente caso, la imputación contra Petroperú estuvo centrada en el hecho de no haber realizado las acciones de mantenimiento a la tubería de 36" del ONP, a efectos de prevenir derrames de hidrocarburos. De esta manera, la empresa habría incumplido lo establecido en el PAMA (modificación del Impacto N° 19 del PAMA "Evaluación e Instalación de válvulas en cruces de ríos"), pudiéndose además verificar que la conducta materia del presente caso se encontraría subsumida en el hecho imputado. En virtud de ello, no se habría configurado vulneración alguna al principio de tipicidad establecido en la Ley N° 27444.

Respecto a las cuestiones en discusión

**Si Petroperú cumplió el compromiso establecido en su PAMA**

- (vii) De acuerdo con la DFSAI –a través de su PAMA– Petroperú asumió como compromiso ambiental el mantenimiento integral de la tubería del Oleoducto Norperuano y del Oleoducto Ramal Norte, a fin de evitar impactos negativos al ambiente, comprometiéndose específicamente a lo siguiente:

<i>Inspecciones Internas</i>	<i>Inspecciones externas</i>
<i>a. Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos electromagnéticos.</i>	<i>b. Inspecciones topográficas</i>
<i>c. Inspecciones geométricas.</i>	<i>d. Inspecciones visuales sobre el derecho de vía.</i>
<i>e. Inspecciones de limpieza mediante raspatubos con escobillas metálicas y de magneto cada dos (2) meses.</i>	<i>f. Monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto de los potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno.</i>
<i>g. Inspecciones de limpieza mediante raspatubos con escobillas de poliuretano de disco o cepas de manera continua.</i>	

- (viii) No obstante, la primera instancia señaló que, de acuerdo con lo detectado por la DS en la visita de supervisión especial realizada al kilómetro 397+100 de la tubería de 36" del Tramo II del Oleoducto Norperuano, podía desprenderse que dicha tubería sufrió un proceso corrosivo externo debido a la falta de acciones de mantenimiento y/o inspección.
- (ix) De la evaluación de los medios probatorios presentados por Petroperú (a efectos de acreditar que contaba con un sistema de protección interno y externo de su tubería), la DFSAI concluyó lo siguiente:

- Sobre las inspecciones internas:

- a) Del análisis de los documentos presentados por el administrado respecto de los mantenimientos preventivos internos, pudo observarse que la última inspección de medición de espesor de tubería efectuada por Petroperú fue en el año 2003, registrándose un espesor de 7.92 milímetros<sup>25</sup>. No obstante, en el año 1998 (del 1 al 9 de marzo), dicha empresa habría efectuado una inspección geométrica, encontrando que existían anomalías expresadas en porcentaje de "ovalidad" mayores a 2%, en dos (2) puntos cercanos al punto del derrame.
- b) Partiendo de ello, si bien dichos valores de 2.0% y 2.1% no son altos – tal como se menciona en el referido informe presentado por el administrado– si indicarían que la tubería habría sufrido una anomalía, la cual (por factores externos) podría desencadenar en una futura rotura de la tubería.

<sup>25</sup> Lo cual indicaría que la tubería poseía un espesor adecuado.

- c) Por otro lado, el administrado no habría presentado medio probatorio alguno que evidencie la ejecución de inspecciones de limpieza mediante raspatubos con escobillas metálicas y de magneto cada dos (2) meses; y tampoco inspecciones de limpieza mediante raspatubos con escobillas de poliuretano de disco o cepas de manera continua.
- d) En consecuencia, la autoridad concluyó que habría quedado acreditado que el administrado no cumplió con efectuar el mantenimiento interno de manera completa, ello al no haber efectuado de manera conjunta los siguientes cuatro (4) mantenimientos externos: (i) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor; (ii) inspecciones geométricas; (iii) inspecciones de limpieza mediante raspatubos con escobillas metálicas y de magneto; y, (iv) inspecciones de limpieza mediante raspatubos con escobillas de poliuretano de disco o cepas<sup>26</sup>.
- e) Finalmente, precisó que la inspección de medición de espesores habría sido efectuada nueve (9) años atrás, mientras que la inspección geométrica, hacía catorce (14) años. En tal sentido, partiendo de la cantidad de años transcurridos, los resultados no resultarían representativos, a efectos de acreditar la realización de las acciones de mantenimiento conforme al compromiso establecido en el PAMA.
- Sobre las inspecciones externas:
- f) La DFSAI señaló que, del análisis de los medios probatorios presentados por el administrado, pudo observarse que en la evaluación de protección catódica efectuada en mayo de 2012, no se detectaron defectos de corrosión, en la medida que el porcentaje de IR<sup>27</sup> se encontraba en la categoría 4 (menor a 15).
- g) Asimismo, señaló que, si bien el administrado habría acreditado el haber efectuado inspecciones visuales en los años 2002, 2005 y 2008, dichos resultados no serían representativos, toda vez que la última inspección visual fue efectuada cuatro (4) años antes de la rotura de la tubería (es decir, habría transcurrido un tiempo excesivo). Asimismo, la

<sup>26</sup> Únicamente se habría acreditado la realización de las dos (2) primeras: (i) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor; y, (ii) inspecciones geométricas.

<sup>27</sup> Al respecto, debe mencionarse que el %IR significa:

*"el tamaño eléctrico efectivo conocido como severidad del defecto (...) se calcula primero y después se clasifica la severidad de los defectos como pequeña, media, media/grande o grande, dependiendo del valor del parámetro de %IR, donde 0% IR sería un recubrimiento perfecto y 100% IR sería un área muy grande de acero desnudo, relativamente libre de películas superficiales expuestas en el suelo."*

GONZALEZ, Miguel [et-al]. "Relación entre la protección catódica y el diagnóstico de DCVG". Pemex Gas y Petroquímica Básica. Boletín IIE. México, 2007., p.113.

Fecha de consulta: 26 de setiembre de 2016

Disponibile: <http://www.ineel.mx/boletin032007/art05.pdf>

DFSAI señaló que pudo advertir *“dichas inspecciones no habrían cumplido con su finalidad preventiva, ello al no indicar el estado en el que los factores externos podrían incidir sobre la tubería enterrada, y circunscribirse únicamente al estado de los postes PTP.”*<sup>28</sup>

- h) La autoridad señaló además que el administrado no habría presentado medio probatorio alguno respecto de la supuesta ejecución de inspecciones topográficas, ni tampoco habría evidenciado la realización de acciones correctivas destinadas a evitar el deslizamiento de suelos.
- i) En virtud de lo expuesto, la DFSAI concluyó que el administrado no habría cumplido con efectuar el mantenimiento externo de manera completa, en tanto que no habría efectuado de manera conjunta los siguientes tres (3) mantenimientos externos: (i) inspecciones topográficas; (ii) inspecciones visuales sobre el derecho de vía; y, (iii) monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto de los potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno<sup>29</sup>.
- j) Finalmente, señaló que, pese a que la inspección de protección catódica y resistencia del terreno fue realizada cuatro (4) meses antes de ocurrido del derrame (mayo del 2012), en esta no se habría analizado la influencia del empuje del terreno sobre la tubería, sino únicamente la existencia de corrosión o el espesor de la pared de la misma.

- (x) Atendiendo a dicha evaluación, la DFSAI, concluyó que Petroperú incumplió la obligación prevista en el PAMA referida a realizar los programas de mantenimiento preventivo interno (inspección de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos inteligentes<sup>30</sup> e inspecciones geométricas) y externo (inspecciones topográficas, inspecciones visuales sobre el DDV, y monitoreo de los potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno) aplicables para el caso en concreto al kilómetro 397+300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano, las cuales debieron ser efectuadas de manera completa, conjunta y no aislada, al ser estas técnicas aplicables de manera complementaria para garantizar el correcto funcionamiento del ducto y la integridad del mismo durante su vida útil.

<sup>28</sup> Foja 599. Debe precisarse que PTP o PMP corresponde a Postes de Medición de potenciales. BARRERA, Jorge "Evaluación de la Distribución de Corrientes y Potenciales Eléctricos en un Sistema de Protección Catódica" *Escuela Superior Politécnica del Litoral. Ecuador. 2011., p. IV.*  
Fecha de consulta: 26 de setiembre de 2016  
Disponible: [http://www.cib.espol.edu.ec/Digipath/D\\_Tesis\\_PDF/D-95216.pdf](http://www.cib.espol.edu.ec/Digipath/D_Tesis_PDF/D-95216.pdf)

<sup>29</sup> Únicamente se habría acreditado que el administrado realizó inspecciones visuales sobre el derecho de vía y el monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto de los potenciales de protección catódica.

<sup>30</sup> Electromagnéticos, con escobillas metálicas y de magneto y poliuretano de disco o cepas.

**Si Petroperú es responsable por los impactos generados por el derrame de crudo residual ocurrido el 6 de setiembre del 2012.**

(xi) Conforme a lo establecido en el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 y en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, las empresas de hidrocarburos son responsables por los impactos ambientales negativos provocados por el desarrollo de sus actividades de hidrocarburos, al tratarse de impactos que pueden generar degradación progresiva en el ambiente.

(xii) En ese mismo sentido, los artículos VIII y IX del Título Preliminar de la Ley N° 28611 establecen que el causante de la degradación del ambiente y de sus componentes debe asumir el costo de los riesgos y daños que genere sobre el ambiente, estando obligado a adoptar las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda, o compensar los daños generados.

(xiii) Respecto al derrame de petróleo residual del 6 de setiembre de 2012, Petroperú remitió el Informe Final de Emergencias Ambientales, indicando que la causa del derrame obedeció al deslizamiento de una gran masa de tierra producto de una fuerte e inusual lluvia, la cual provocó una fisura en la tubería 36" del Tramo II del ONP. Asimismo, indicó que en el último monitoreo<sup>31</sup> efectuado –el cual incluyó el área de influencia del siniestro– no se encontraron indicios físicos que evidenciaran movimientos de terreno.

(xiv) Sobre este punto, la DFSAI indicó que las lluvias que se presentaron en el mes de setiembre en el área del kilómetro 397+300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano, conforme a los reportes del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi) y a la línea base del PAMA, son las que normalmente caracterizan a una zona de selva baja, razón por la cual no constituyen un evento atípico en dicha zona.

(xv) Agregó además que Petroperú tenía conocimiento de las propiedades geotécnicas del suelo entre las Estaciones 5 y 7 del Oleoducto Norperuano, evidenciando que en dichas estaciones existe la mayor probabilidad de emergencias ambientales por deslizamientos de suelos y rotura de tubería, debido a que estos suelos en dicho tramo son susceptibles a deslizamientos de suelos y a la ocurrencia de derrames de petróleo.

(xvi) En virtud de ello, concluyó que las lluvias que se presentaron y el deslizamiento de suelos –los cuales provocaron la ruptura de la tubería de 36" – no podían ser calificados como "eventos extraordinarios", razón por la

<sup>31</sup> Dicho monitoreo se realizó el 16 de mayo de 2012.

cual no resultaba necesario analizar las características de imprevisibilidad e irresistibilidad.

***Si Petroperú realizó un adecuado manejo y almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos***

- (xvii) Conforme a lo establecido en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 38° y 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, el titular de la actividad de hidrocarburos tiene la obligación de realizar un manejo adecuado de los residuos sólidos, desde su generación hasta su disposición final, y además, de cumplir acciones específicas como son el recolectarlos, transportarlos, caracterizarlos, segregarlos y acondicionarlos.
- (xviii) La DFSAI señaló que, durante la visita de supervisión efectuada por la DS el 17 de octubre de 2012, el supervisor de campo advirtió que Petroperú habría realizado el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos en terreno abierto, en envases sin rotulado, a granel y sin su respectivo contenedor.
- (xix) Al respecto, Petroperú señaló que los residuos sólidos peligrosos (trazas de crudo impregnado en tierra y plantas) fueron dispuestos temporalmente en el interior de la zona industrial de la Estación N° 6<sup>32</sup>, siendo que estos iban a ser posteriormente trasladados a un relleno de seguridad, a través de una empresa prestadora de servicios de residuos sólidos. No obstante dicha afirmación, la DFSAI sostuvo que, pese a ser una actividad temporal, Petroperú debió almacenar los residuos sólidos peligrosos en una infraestructura que evite su contacto con los componentes ambientales, máxime si se trataban de residuos que por sus características podían generar un riesgo a la salud y al ambiente.
- (xx) De manera adicional, la autoridad precisó que las acciones emprendidas por el administrado con posterioridad a la visita de supervisión no cesan el carácter sancionable de la conducta efectuada, ni eximen a Petroperú de responsabilidad por el hecho detectado, ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.
- (xxi) En virtud de dichas consideraciones, la DFSAI concluyó que el administrado incumplió lo establecido en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 38° y 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.



<sup>32</sup>

Elo, debido a que el almacén destinado exclusivamente a este material fue utilizado totalmente, siendo por tanto necesario construir otro, de carácter temporal.

9. El 1 de junio de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación<sup>33</sup> contra la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI, argumentando lo siguiente:

***Sobre la vulneración a los principios del debido procedimiento, legalidad y celeridad***

- a) El administrado señaló que se habría afectado el principio del debido procedimiento administrativo en lo referido a ser juzgado en un plazo razonable, toda vez que la primera instancia no habría realizado actuación procesal alguna desde la fecha en la cual se le notificó el inicio del procedimiento administrativo sancionador (Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA-DFSAI/SDI), hasta la emisión del Proveído N° 1<sup>34</sup>. En dicho periodo<sup>35</sup>, de acuerdo con Petroperú, la DFSAI no realizó ningún acto procedimental que justificara el exceso de tiempo para resolver.
- b) Del mismo modo, el administrado identificó una dilación injustificada de trescientos cuarenta y tres (343) días hábiles entre el escrito de fecha 2 de setiembre de 2014<sup>36</sup> hasta la fecha de emisión de la Resolución de variación de la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA-DFSAI/SDI<sup>37</sup>.
- c) En virtud de ello, Petroperú señaló que en el presente caso habría existido una dilación indebida<sup>38</sup>, toda vez que la autoridad no habría justificado el exceso de tiempo en el cual fueron llevadas a cabo sus actuaciones. En consecuencia, el OEFA habría perdido la facultad de resolver el presente procedimiento administrativo sancionador, al exceder el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles que prevé la norma<sup>39</sup>.
- d) Por otro lado, Petroperú sostuvo que se habría vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo así como el principio de legalidad recogidos en la Ley N° 27444, toda vez que la DFSAI habría interpretado erróneamente la aplicación del numeral 2 del artículo 14° de la Resolución de

<sup>33</sup> Fojas 621 a 633.

<sup>34</sup> Fojas 366 y 367. Cabe precisar que, a través de dicho proveído, la SDI corrió traslado a Petroperú del Informe de Supervisión N° 1287-2012-OEFA/DS.

<sup>35</sup> El cual, de acuerdo con el administrado, sería de trescientos noventa y nueve (399) días hábiles.

<sup>36</sup> Cabe señalar que mediante el referido escrito, el administrado formuló sus descargos respecto del Informe N° 1287-2012-OEFA/DS (foja 493).

<sup>37</sup> Fojas 496 a 501.

<sup>38</sup> A efectos de considerar dicha dilación como indebida, el administrado precisó que en el presente caso, no se habrían presentado los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, a efectos de considerar la eventual violación al principio a ser juzgado en un plazo razonable.

<sup>39</sup> Asimismo, el administrado señaló que el 3 de julio de 2015 presentó ante la DFSAI un escrito mediante el cual le solicitaba uso de la palabra, el mismo que fue ignorado, siendo la única actuación realizada en el año 2015.

Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD. Sobre este punto, manifestó que la referida disposición faculta a la Administración a que, ante una eventual variación de la imputación de cargos, se continúe con el mismo expediente *"siempre que se trate de los mismos hechos pero valorados de forma distinta o de la misma norma pero interpretada de forma distinta"*<sup>40</sup>. En ese sentido, según Petroperú, haciendo una lectura contraria del referido numeral, la Administración no podría *"... continuar con el mismo número de expediente si no se encuentra en dichos supuestos"*<sup>41</sup>.

- e) Atendiendo a lo dispuesto por el referido numeral 14.2 del artículo 14° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, Petroperú señaló que la SDI no solo habría realizado una mera valoración distinta de los hechos, sino que además habría modificado la norma presuntamente infringida. En otras palabras; de imputarle el presunto incumplimiento del literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, pasó a imputarle una presunta infracción a lo dispuesto en el artículo 9° de la norma en mención. Ante ello, según advirtió, correspondía la tramitación del procedimiento administrativo sancionador en un expediente distinto.

***Conducta infractora N° 1: Sobre la responsabilidad de Petroperú por el derrame de petróleo crudo ocurrido en la Progresiva Km. 397 + 300 del ONP***

*El 6 de setiembre de 2012 ocurrió un derrame de petróleo en la progresiva km 397+300 de Oleoducto Norperuano operado por la empresa Petróleos del Perú – Petroperú S.A.*

- f) Petroperú argumentó que en el presente caso quedaba eximido de responsabilidad administrativa por el derrame de petróleo crudo ocurrido en la Progresiva Km. 397 + 300 del ONP, ello al producirse la ruptura de nexo causal por caso fortuito. Asimismo, indicó que el deslizamiento o desplazamiento de tierra fue el hecho fortuito que causó la fisura de la tubería en la línea 36" del Tramo II del ONP (causa inmediata), siendo la causa mediata las lluvias intensas y continuas.
- g) Atendiendo a ello, Petroperú indicó que la DFSAI habría efectuado una valoración errada respecto del evento que califica como hecho fortuito, toda vez que el análisis efectuado habría estado centrado en la causa mediata (lluvias intensas) y no en la causa inmediata (deslizamiento de tierras). Además, el administrado refirió que la DFSAI no habría tenido en cuenta el hecho de que, pese que las lluvias de setiembre del 2012 son las que normalmente caracterizan a una zona de Selva Baja, ello no convierte a los deslizamientos de tierra en un riesgo típico de la actividad, en tanto que su

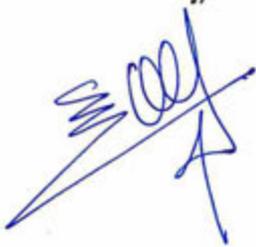
<sup>40</sup> Foja 628.

<sup>41</sup> Foja 628

frecuencia ha sido siempre aislada (lo cual los convertiría en hechos posibles<sup>42</sup> y no "probables"<sup>43</sup>).

- h) Partiendo de ello, calificó a las lluvias como un hecho probable, toda vez que estas caracterizan a un ecosistema en Selva Baja, pues se presentan con un ritmo de frecuencia constante y calculable. Por el contrario, los deslizamientos de tierra (producto de las lluvias) no pueden pronosticarse, ello al no poder determinarse la cantidad de agua de lluvia que debe infiltrarse en el suelo (y el tiempo) para poder saturarlo y aumentar su peso, a efectos de desencadenar el desplazamiento de la masa. En consecuencia, señaló que ello será siempre un hecho extraordinario, imprevisible e irresistible.
- i) Finalmente, Petroperú manifestó que no se le podría imponer una sanción, pena o medida correctiva por los impactos ambientales derivados de un fenómeno natural.

**Conducta infractora N° 2: Sobre la vulneración al principio de tipicidad recogido en la Ley N° 27444, respecto del compromiso establecido en el PAMA por no haber realizado las acciones de mantenimiento a la tubería de 36" de diámetro del Tramo II del ONP, a efectos de prevenir derrames de hidrocarburos**

- 
- j) Petroperú argumentó que la imputación efectuada (incumplir el compromiso establecido en su PAMA, al no haber realizado las acciones de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397+300 del ONP a fin de prevenir derrames de hidrocarburos), no se subsumiría al compromiso recogido en la modificación del PAMA (evaluación e instalación de válvulas en cruces de ríos), ello en la medida que la DFSAI habría interpretado erróneamente que los compromisos exigidos (los cuales están referidos a las instalaciones en cruces de ríos) aplican a la totalidad del ONP<sup>44</sup>.

- 
- k) Asimismo, agregó que, de haber sido ello así, la modificación al PAMA habría hecho tal precisión a través de algún tipo de cláusula<sup>45</sup>; no obstante ello no ocurrió. Adicionalmente, señaló que habría solicitado la modificación al Impacto N° 19 del PAMA atendiendo a los resultados obtenidos en el estudio

<sup>42</sup> El hecho posible para Petroperú es definido como una situación que puede o no suceder o ejecutarse, y no se sabe si se dará o no" (foja 627).

<sup>43</sup> El administrado define al hecho probable, como una "situación que puede suceder y en donde hay mayor factibilidad de que suceda basado en pruebas que la sustenten, donde el grado de certeza es casi total". Foja 627.

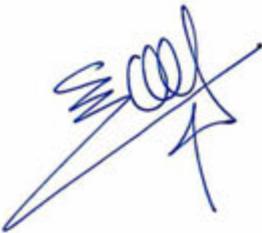


<sup>44</sup> Petroperú sostuvo que la interpretación llevada a cabo por la DFSAI sobre este punto era unilateral, y habría omitido el hecho de que los compromisos de gestión ambiental constituyen obligaciones en sí mismas. Además, precisó que dichas obligaciones no son de carácter general y abstracto (el cual pudiese dar algún margen de interpretación).

<sup>45</sup> Dicha cláusula habría hecho referencia a que los compromisos ambientales aplican a todo el ONP.

de "Análisis de riesgo en cruces de ríos del Tramo I, II y ORN", razón por la cual:

*"...inequívocamente la modificatoria fue únicamente del Impacto N° 19 para que los compromisos que se estaban adoptando se apliquen a dicho supuesto, por lo tanto el contenido restante del PAMA quedaría tal cual con las obligaciones aplicables a todo el Oleoducto".<sup>46</sup>*

- 
- l) Por otro lado, indicó que la evaluación sobre el cumplimiento de la obligación de mantenimiento de la tubería estaría justificada en caso la causa inmediata del derrame hubiese sido la pérdida de espesor de la pared de la tubería debido a la acción de procesos corrosivos; sin embargo, en el presente caso, la causa inmediata de la fisura fue el "deslizamiento diferencial activado súbitamente por la presencia de lluvias torrenciales"<sup>47</sup>. En consecuencia, manifestó que la conducta infractora tampoco se subsumiría al hecho en concreto, toda vez que el derrame tuvo como causa inmediata el deslizamiento de tierra (el cual provocó la fisura en la tubería), y no el defecto de alguna válvula ubicada en el cruce de ríos.
- m) Partiendo de lo antes expuesto, manifestó que la DFSAI habría vulnerado el principio de tipicidad recogido en la Ley N° 27444.
- n) Por otra parte, Petroperú señaló que, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, el Osinergmin transfirió diversas facultades al OEFA; no obstante, dicha transferencia no habría incluido la potestad de fiscalizar y sancionar en materia de seguridad de ductos, siendo que dicha materia sería potestad del Osinergmin, según lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley N° 29901, toda vez que la misma comprende a las normas técnicas referidas a la seguridad de las instalaciones<sup>48</sup>.
- 
- o) Finalmente, concluyó que el OEFA carecería de competencia para exigir la acreditación de la realización de las inspecciones establecidas en la modificación del PAMA aprobado mediante Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA, toda vez que la misma tiene relación directa con el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, el cual regula la seguridad de los ductos.
- 

<sup>46</sup> Foja 624

<sup>47</sup> Foja.625

<sup>48</sup> Según el cual el Osinergmin es la entidad competente para fiscalizar en materia de seguridad de la infraestructura en los subsectores de minería, electricidad e hidrocarburos.

**Conducta infractora N° 3: Si Petroperú no realizó un adecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos al almacenar tierra impregnada con hidrocarburo en terrenos abiertos y sobre el suelo natural.**

p) La administrada señaló que habría dispuesto de forma temporal la tierra contaminada con hidrocarburo al interior de la zona industrial de la Estación 6, en un almacén destinado exclusivamente para ese tipo de material. Además, precisó que la visita efectuada por la DS tuvo lugar apenas una semana después de ocurrido el derrame, siendo que también debía ser objeto de evaluación la rapidez con la que dio solución a la emergencia ocurrida. Afirmó además que en virtud de los hechos antes descritos tuvo que sobrepasar los límites del almacén temporal.

q) Petroperú señaló que habría quedado acreditado el hecho de que los residuos sólidos peligrosos generados a raíz del derrame del 4 de setiembre de 2016 (tierra y plantas contaminadas con hidrocarburos), no se encontraban expuestos al aire libre (mucho menos a la lluvia y al viento), sino más bien embolsados dentro de un recinto cerrado y techado, denominado almacén temporal de residuos sólidos peligrosos de la Estación 6, el mismo que reunía las condiciones técnicas requeridas por el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y por el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

r) No obstante ello, en la Supervisión Especial se detectaron algunas bolsas con tierra retirada del área impactada por el derrame del crudo alrededor del almacén, es decir, sobre suelo natural, siendo este el hecho principal que contravendría el numeral 4 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (prohibición del almacenamiento en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento).

s) Asimismo, indicó que en virtud al principio de proporcionalidad debía considerarse que:

*"(...) respecto al hallazgo efectuado en la visita de supervisión, la empresa habiendo detectado la limitación de capacidad del almacén procedió a realizar un reacondicionamiento de las bolsas para mantener un adecuado manejo de los residuos dentro de la estación 6. Es decir que, su actitud frente a la imperfección de su actuar fue de subsanar de forma inmediata".<sup>49</sup>*

En ese sentido, señaló que procedió de manera inmediata a sanear la conducta infractora, de tal manera que "la puesta en riesgo en el presente caso no fue por un lapso de tiempo prolongado"<sup>50</sup>.

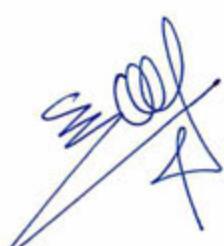
<sup>49</sup> Foja 622

<sup>50</sup> Foja 622.

- t) Finalmente, resaltó que la norma exige que los residuos sólidos peligrosos estén protegidos y contenidos en recipientes que cumplan a cabalidad la función de excluir su contacto con el ambiente y, en ese sentido, eviten contaminarlo. Precisó además que habrían cumplido con ello, pues los residuos sólidos se encontraban embolsados y fueron retirados.

***Sobre la medida correctiva impuesta respecto del incumplimiento del PAMA y del derrame ocurrido en el Tramo II del ONP***

- u) Petroperú señaló que, pese a no ser responsable por el evento ocurrido en el Km 397+300 del ONP, puso en marcha todas las acciones para mitigar los efectos en el ambiente derivados de dicha emergencia.

- 
- v) En ese sentido, cuestionó el hecho de que el OEFA haya identificado las zonas de posibles deslizamientos (toda vez que un deslizamiento no puede pronosticarse<sup>51</sup>), y precisó además que estos hechos tendrán siempre el carácter de extraordinarios, imprevisibles e irresistibles. Señaló además que, en todo caso, solo sería posible identificar y determinar dentro de determinado margen de confiabilidad algunas áreas propensas en razón de las experiencias sufridas<sup>52</sup>.

10. El 25 de agosto de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente<sup>53</sup>.

## II. COMPETENCIA

11. 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**)<sup>54</sup>, se crea el OEFA.



Ello, al no poder determinarse la cantidad de agua de lluvia que debe infiltrarse en el suelo (y el tiempo) para poder saturarlo y aumentar su peso, a efectos de desencadenar el desplazamiento de la masa.

<sup>52</sup> No obstante, ello no será un conocimiento cierto e inequívoco para predecir cómo, cuándo y dónde será el próximo deslizamiento. Foja 621.

<sup>53</sup> Foja 646.



<sup>54</sup> **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.

12. 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° 30011<sup>55</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. 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 OEFA<sup>56</sup>.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>57</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>58</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo

<sup>55</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano 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**

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.

<sup>56</sup> **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.

<sup>57</sup> **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.

<sup>58</sup> **LEY N° 28964.**

**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.



Nº 001-2011-OEFA/CD<sup>59</sup>, 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.

15. Por otro lado, el artículo 10º de la Ley Nº 29325<sup>60</sup>, y los artículos 18º y 19º del Decreto Supremo Nº 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>61</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)<sup>62</sup>.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley Nº 28611**)<sup>63</sup>, prescribe que el ambiente comprende

<sup>59</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO Nº 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 2º.- 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.

<sup>60</sup> LEY Nº 29325.

Artículo 10º.- 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.

<sup>61</sup> DECRETO SUPREMO Nº 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18º.- 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 19º.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>62</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>63</sup> LEY Nº 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005. Artículo 2º.- Del ámbito

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.

18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En nuestro sistema jurídico, 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 ambiente<sup>64</sup>.
20. 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 fundamental<sup>65</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>66</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>67</sup>.

(...)  
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.

<sup>64</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>65</sup> **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.

<sup>66</sup> 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".*

<sup>67</sup> 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.



21. 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.
22. 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 inciertos<sup>68</sup>.
23. 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 de medidas administrativas tramitadas ante el OEFA.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son las siguientes:

- (i) Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se han vulnerado los principios del debido procedimiento administrativo, de legalidad y celeridad.
- (ii) Si se ha verificado la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor respecto del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (iii) Si el OEFA es competente para determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (iv) Si la DFSAI habría vulnerado el principio de tipicidad previsto en la Ley N° 27444, al declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú por el incumplimiento del compromiso establecido en su PAMA.
- (v) Si las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora eximen de responsabilidad a Petroperú por no realizar un adecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos.

<sup>68</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (vi) Si corresponde ordenar al administrado las medidas correctivas dictadas por la DFSAI.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1 Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se han vulnerado los principios del debido procedimiento administrativo, de legalidad y celeridad

#### Sobre el exceso del plazo de ciento ochenta (180) días para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador

25. En su recurso de apelación, Petroperú señaló que se habría afectado el principio del debido procedimiento administrativo en lo referido a ser juzgado en un plazo razonable, toda vez que la primera instancia no habría realizado actuación procesal alguna desde el inicio del procedimiento sancionador hasta la emisión del Proveído N° 1. En virtud de ello, en el presente caso habría existido una dilación indebida<sup>69</sup>, toda vez que la autoridad no habría justificado el exceso de tiempo en el cual fueron llevadas a cabo sus actuaciones. En consecuencia, el OEFA habría perdido la facultad de resolver el presente procedimiento administrativo sancionador, al exceder el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles que prevé la norma.
26. Sobre el particular, debe precisarse que, de acuerdo con el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo<sup>70</sup>, los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>71</sup>, al

<sup>69</sup> A efectos de considerar dicha dilación como indebida, el administrado precisó que en el presente caso, no se habrían presentado los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, a efectos de considerar la eventual violación al principio a ser juzgado en un plazo razonable.

<sup>70</sup> **LEY N° 27444.**  
**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:  
1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.  
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.  
(...).

<sup>71</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:



atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

27. Por otro lado, según el principio de celeridad previsto en el numeral 1.9 del artículo IV de la Ley N° 27444, deberán evitarse actuaciones procesales que dificulten el trámite del procedimiento administrativo, o que constituyan meros formalismos, ello a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que tal situación releve a las autoridades al respeto al debido procedimiento, o vulnere el ordenamiento jurídico.
28. En este punto debe indicarse que, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, el derecho a ser juzgado "sin dilaciones indebidas" constituye, propiamente, una manifestación implícita del derecho al debido proceso,<sup>72</sup> siendo que el mismo conlleva (tal como lo señalara Petroperú) a que el administrado sea juzgado dentro de un plazo razonable<sup>73</sup>.
29. De manera adicional, debe señalarse que el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD<sup>74</sup> establece que el procedimiento

(...)

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

<sup>72</sup> Para los presentes efectos, las referencias al "debido proceso" efectuadas por el Tribunal deben ser entendidas como aplicables al ámbito del "debido procedimiento" administrativo.

<sup>73</sup> Respecto a este punto, debe señalarse que el Tribunal Constitucional ha indicado en la sentencia recaída en el expediente N° 549-2004-HC/TC (fundamentos jurídicos 3 y 6), lo siguiente:

*"3. En relación al derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, este Tribunal considera pertinente recordar que el derecho a que una persona sea juzgada dentro de un plazo razonable no se encuentra expresamente contemplado en la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho que coadyuva el pleno respeto de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, subsidiariedad, necesidad, provisionalidad y excepcionalidad, que debe guardar la duración de un proceso para ser reconocido como constitucional. Se trata, propiamente, de una manifestación implícita del derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva reconocidos en la Carta Fundamental (artículo 139°3 de la Constitución) y, en tal medida, se funda en el respeto a la dignidad de la persona humana.*

(...)

*Es necesario precisar que el derecho a la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva es distinto –tanto en su contenido como en sus presupuestos– del derecho a la razonabilidad del plazo del proceso en su totalidad, al que hace alusión el artículo 8°1 de la Convención Americana.*

*6. En consecuencia, el derecho a que el proceso tenga un **límite temporal** entre su inicio y fin, forma parte del núcleo mínimo de derechos reconocido por el sistema internacional de protección de los derechos humanos, y, por tanto, no puede ser desconocido.*

*Esta sentencia se ocupa sólo del segundo de los referidos derechos, es decir, del derecho de toda persona a ser juzgada dentro [de] un plazo razonable, esto es, el derecho de todo justiciable de no padecer dilaciones indebidas, o, dicho de otro modo, la obligación del Estado de proveer recursos judiciales efectivos".*

<sup>74</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

**Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador**

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.

11.2 El procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles.

administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado, y que dicho procedimiento debe desarrollarse en un plazo máximo de ciento (180) días hábiles<sup>75</sup>.

30. No obstante lo anterior, la norma antes reseñada no establece en disposición alguna que el exceso de dicho plazo tenga como consecuencia, la nulidad o invalidez del pronunciamiento a ser emitido por la autoridad administrativa. Cabe destacar además que la Ley N° 27444 tampoco contiene disposición similar sobre este punto, siendo más bien que esta última norma prevé las herramientas a disposición del administrado, en caso existiesen defectos en la tramitación de un procedimiento por parte de la autoridad, como lo es la infracción a los plazos establecidos legalmente<sup>76</sup>. En tal sentido, dicha norma prevé que, ante dicho escenario, el administrado podrá interponer una queja contra la autoridad supuestamente infractora, cosa que no sucedió en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador.
31. Partiendo de lo antes expuesto, lo señalado por el administrado en el presente extremo de su recurso (pérdida de la facultad de la DFSAI para resolver), no cuenta con asidero legal alguno, debiendo por tanto ser desestimado.
32. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, debe mencionarse que en los considerandos N°s 23 a 31 de la resolución apelada, la DFSAI se pronunció sobre el argumento del administrado, referido al exceso del plazo previsto para el desarrollo del procedimiento administrativo, sustentándose para ello en lo resuelto por el Tribunal Constitucional<sup>77</sup> sobre la falta de cumplimiento de los plazos máximos de un procedimiento distinguiéndolo con la noción de "dilación indebida". En esa línea, también refirió que el TFA ha considerado que en casos complejos<sup>78</sup> como en el presente en el que además se han efectuado diversos actos procedimentales, el plazo normativo establecido puede verse superado con la finalidad de garantizar la vigencia de derechos como los vinculados con un debido procedimiento y la emisión de un pronunciamiento debidamente sustentado respecto de todos los hechos materia de análisis.

<sup>75</sup> Ello se encuentra también recogido en el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012), a través de la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

<sup>76</sup> El numeral 158.1 del artículo 158° de la Ley N° 27444, el cual regula la figura de la queja, dispone que está podrá presentarse contra los defectos de tramitación, esto es, contra aquellos incumplimientos de las reglas que regulan la conducción de los procedimientos y cuya inobservancia supone la paralización o infracción de los plazos establecidos legalmente, infracción de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva que ponga fin a la instancia.

<sup>77</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3778-2004-AA/TC.

<sup>78</sup> Resolución N° 032-2015-OEFA/TFA, que resolvió la queja impuesta en el Expediente N° 002-2015-TFA-SEE/QUEJA.

### Sobre la variación de la imputación de cargos

33. Petroperú sostuvo en su recurso de apelación que se habría vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo así como el principio de legalidad recogidos en la Ley N° 27444, toda vez que la DFSAI habría interpretado erróneamente la aplicación del numeral 2 del artículo 14° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD. Sobre este punto, manifestó que la referida disposición faculta a la Administración a que, ante una eventual variación de la imputación de cargos, se continúe con el mismo expediente *"siempre que se trate de los mismos hechos pero valorados de forma distinta o de la misma norma pero interpretada de forma distinta"*. En ese sentido, según Petroperú, haciendo una lectura contraria del referido numeral, la Administración no podría *"...continuar con el mismo número de expediente si no se encuentra en dichos supuestos..."*
34. Atendiendo a lo dispuesto por el referido numeral 14.2 del artículo 14° de la resolución en cuestión, Petroperú señaló que la SDI no solo habría variado la imputación de cargos sobre la base de una *"valoración distinta de los hechos"*, sino también habría modificado la norma presuntamente infringida. En otras palabras, de imputarle el presunto incumplimiento del literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, pasó a imputarle el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° de la norma en cuestión. Ante ello, según advirtió, correspondía la tramitación del procedimiento administrativo sancionador en un expediente distinto.
35. Sobre el particular, esta Sala debe mencionar que el artículo 235° de la Ley N° 27444<sup>79</sup> regula la ordenación del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**), pudiéndose inferir de su texto las etapas del mismo y las

#### LEY N° 27444.

##### Artículo 235°.- Procedimiento Sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso.

actuaciones de potestad de la Autoridad Instructora y la Autoridad Decisora, así como del administrado. Partiendo de ello, es posible individualizar (como actuaciones diferenciadas y distintas), la iniciación del procedimiento administrativo sancionador, la notificación del cargo al administrado, la instrucción del procedimiento y la decisión administrativa<sup>80</sup>.

36. Cabe destacar, en ese orden de ideas, que la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, dentro de la sección "desarrollo del procedimiento administrativo sancionador", diferencia también distintas etapas al interior de un PAS (ello en armonía con el artículo 235° de la Ley N° 27444 antes citada), haciendo alusión a las siguientes: inicio del procedimiento administrativo sancionador (con la imputación de cargos), presentación de los descargos por parte del administrado, posible variación de la imputación de cargos, actuación de pruebas, audiencia de informe oral y resolución final<sup>81</sup>.
37. Respecto a la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad que la instruye (en este caso, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI) se encuentra obligada a notificar al administrado la imputación de cargos cumpliendo con los requisitos específicos que exige la ley<sup>82</sup>; es decir, los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir, las posibles sanciones que correspondan, la autoridad competente para emitir la sanción y la norma que atribuya dicha competencia, otorgándole además la posibilidad de presentar los descargos del caso. Cumplida dicha obligación, con los descargos o sin ellos, la Autoridad Instructora:

*"...realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, **recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción**"<sup>83</sup> (énfasis agregado).*

38. Cabe señalar que, como consecuencia de dicha evaluación, la Autoridad Instructora se encuentra facultada a variar la imputación de cargos inicialmente efectuada al

<sup>80</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 746 - 747.

<sup>81</sup> Dicho desarrollo es recogido en los artículos 11° al 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

<sup>82</sup> **LEY N° 27444.**

**Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador**

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:  
(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

<sup>83</sup> Ello, como puede apreciarse, es acorde al principio de impulso de oficio recogido en el numeral 1.3 del artículo IV de la Ley N° 27444, por cuanto *"las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias"*.



administrado, ello de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 14° de la resolución de Consejo Directivo del OEFA bajo análisis:

**Artículo 14°.- Variación de la imputación de cargos**

*14.1 Si la Autoridad Instructora considera que corresponde variar la imputación de cargos, deberá otorgar al administrado investigado la oportunidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa aplicando el plazo para presentar descargos mencionado en el numeral 13.1 del artículo precedente.*

*14.2 Si la variación de la imputación de cargos comprende una valoración distinta de los hechos imputados o una interpretación diferente de la norma aplicable, podrá continuarse la tramitación del procedimiento administrativo sancionador con el mismo número de expediente.*

39. Conforme a dicha disposición, la Autoridad Instructora puede variar la imputación de cargos, la cual comprende, entre otros, los hechos y la norma siempre y cuando se le otorgue al administrado el plazo para presentar sus descargos<sup>84</sup>. Asimismo, de acuerdo con el segundo numeral, la referida autoridad tiene la facultad a que se tramite el PAS con el mismo número de expediente en aquellos casos en los cuales se realice una valoración distinta de los hechos imputados o una interpretación diferente de la norma aplicable. Cabe destacar que lo anterior no descarta la posibilidad de que el PAS sea tramitado con el mismo número de expediente, cuando la norma aplicable varíe.
40. En el presente caso, mediante la Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI/SDI, la SDI notificó a Petroperú el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra. De la evaluación de los requisitos que debe incluir toda imputación de cargos (según el numeral 234.3 del artículo 234° de la Ley N° 27444), y de la revisión del contenido de la referida resolución, se aprecia que esta cumplió con lo dispuesto en el mencionado artículo<sup>85</sup>. Asimismo, se observa que la Autoridad Instructora otorgó al administrado un plazo de quince (15) días hábiles a efectos de que presente sus descargos.
41. En ese contexto, de manera posterior a la emisión de la resolución antes citada, mediante la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la SDI efectuó una valoración distinta del hecho imputado, en tanto indicó que la presunta conducta infractora referida a la falta de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397 + 300 del ONP estaría infringiendo el compromiso establecido en su PAMA.
42. Asimismo, la SDI precisó que la presunta conducta infractora no infringía lo establecido en el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM sino el artículo 9° de la norma en mención, al no haber cumplido el compromiso

<sup>84</sup> Resoluciones 005-2015-OEFA/TFA-SEE, 053-2016-OEFA/TFA-SEE.

<sup>85</sup> Conforme se advierte de la Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI/SDI, se cumplió con informar al administrado los hechos imputados a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir, las posibles sanciones, la autoridad competente para emitirla y la norma que la faculta a ello.

ambiental establecido en su instrumento de gestión ambiental. Finalmente, cumplió con otorgarle un plazo de veinte (20) días hábiles para que presente sus descargos<sup>86</sup>.

43. De acuerdo con lo anterior, se advierte que la Autoridad Instructora, en la etapa de inicio del procedimiento –y de conformidad con las disposiciones legales antes indicadas– varió la imputación de cargos y cumplió con informar de ello al administrado, a efectos de que este tenga la posibilidad de alegar lo que consideraba pertinente<sup>87</sup>.
44. En virtud de las consideraciones expuestas, esta Sala es de la opinión que no se ha producido vulneración alguna a los principios de legalidad y del debido procedimiento, correspondiendo por tanto desestimar los argumentos de la recurrente en este extremo de su recurso.

**V.2 Si se ha verificado la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor respecto del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM**



45. Petroperú argumentó que en el presente caso quedaba eximido de responsabilidad administrativa por el derrame de petróleo crudo ocurrido en la Progresiva Km. 397 + 300 del ONP, toda vez que se habría producido la ruptura del nexo causal por el deslizamiento o desplazamiento de tierra, el cual habría sido el hecho fortuito que causó la fisura de la tubería en la línea 36" del Tramo II del ONP. Asimismo, indicó que dicho evento fue la causa inmediata que provocó la fisura, siendo la causa mediata las lluvias intensas y continuas.



46. Atendiendo a ello, Petroperú indicó que la DFSAI habría efectuado una valoración errada respecto del evento que calificaba como hecho fortuito, toda vez que su análisis habría estado centrado en la causa mediata (lluvias intensas) y no en la causa inmediata (deslizamiento de tierras). Además, el administrado refirió que la DFSAI no habría tenido en cuenta el hecho de que, pese que las lluvias de setiembre del 2012 son las que "normalmente" caracterizan a una zona de Selva Baja, ello no convierte a los deslizamientos de tierra en un riesgo típico de la actividad, en tanto que su frecuencia ha sido siempre aislada (lo cual los convertiría en hechos "posibles" y no "probables"). En consecuencia, Petroperú manifestó que no se le podría imponer una sanción, pena o medida correctiva por los impactos ambientales derivados de un fenómeno natural.

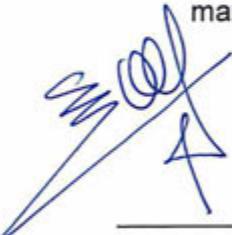


---

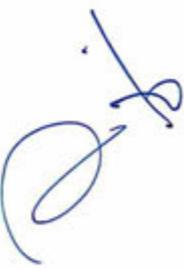
<sup>86</sup> Foja 497 reverso.

<sup>87</sup> LEY N° 27444.  
Artículo 161°.- Alegaciones  
161.1 Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver.  
(...).

47. Al respecto debe indicarse que en virtud del principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>88</sup>, la responsabilidad administrativa debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.
48. Conforme al tenor de dicho principio, los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>89</sup>, prevén que la responsabilidad administrativa aplicable en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA es objetiva<sup>90</sup>, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo podrá eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
49. Sobre el particular, en el presente caso ha quedado acreditado la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo en la Progresiva Km. 397 + 300 del ONP. Asimismo, de la evaluación realizada por la primera instancia al Informe de Supervisión N° 935-2012-OEFA/DS, se evidencia que el referido derrame ocasionó impactos al suelo, cuerpos de agua y flora a consecuencia de la migración del petróleo crudo. De esta manera, la primera instancia verificó lo siguiente<sup>91</sup>:

- 
- (i) *Tramo I: Conformar el recorrido del hidrocarburo por una pendiente desde el lugar del derrame (zona alta) hacia la carretera (zona baja), afectando el suelo (500 m<sup>2</sup>) y la vegetación existente. Coordenadas 815903E, 9454888N y 816023E, 9454778N.*

<sup>88</sup> LEY N° 27444.  
**Artículo 230°.- 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.



<sup>89</sup> RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.  
**Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor**  
(...)  
4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.  
4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.  
(...).



<sup>90</sup> Es importante mencionar que el criterio de la responsabilidad objetiva ha sido recogido también en el artículo 144° de la Ley N° 28611, el cual establece que la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa es objetiva. Asimismo, de acuerdo con el artículo 18° de la Ley N° 29325, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas, entre otras, de las normas ambientales.

<sup>91</sup> Fojas 592 a 594 reverso.



Se aprecia un lugar colindante al área del derrame, donde se observa suelo contaminado con hidrocarburo en un área aproximadamente de 20 m<sup>2</sup>. Asimismo se señala una canaleta de evacuación del hidrocarburo, el mismo que discurre hacia abajo, lugar donde se vienen realizando las actividades de recojo, Coordenadas 815916E y 9454894N.



El hidrocarburo derramado ha sido evacuado hacia la parte baja (Tramo I), para la cual se construyó una primera zona de embalse para tratar de evitar que el hidrocarburo siga el curso de la pendiente. Esta primera zona de embalse se ha construido en un área colindante a la carretera, ubicado en las coordenadas 816035E y 9454778N.



Se aprecia el hidrocarburo que discurre desde la zona de derrame hasta la carretera, este recorrido es considerado como el Tramo I, en la cual se ha afectado el suelo y la vegetación existente.

- (ii) **Tramo II:** Constituye el recorrido del hidrocarburo por la carretera, que discurre por una canaleta (no recubierta) que es utilizada en la evacuación de las aguas pluviales. El área afectada es de 200 m<sup>2</sup>. Coordenadas 816023E, 9454778 y 816073E, 9454596N.



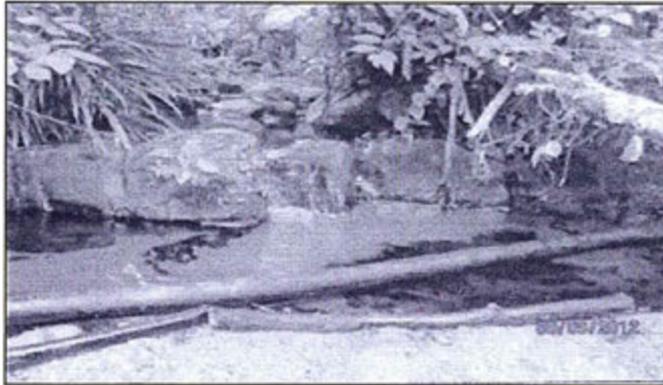
Se aprecia un área afectada ocasionada por la evacuación de hidrocarburo del punto de derrame (zona alta) hacia la carretera (zona baja). Coordenada 81594E y 9454840N.

- (iii) **Tramo III:** Considera el recorrido que realizan las aguas pluviales con hidrocarburos, las mismas que discurren a favor de la pendiente. Se inicia en la carretera, llega hasta la quebrada Buen Esperanza, luego se une a la quebrada Suwantsa (o Nueva Jerusalén) y de ahí sigue su curso hacia la quebrada Cusumatac, cuyas aguas son utilizadas por el Caserío Alan García Pérez. Coordenadas 816073E, 9454596N (carretera) hasta la quebrada Cusumatac en la coordenada 819731E, 9454248N (punto tomado en el puente Cusumatac, ubicado en la trocha carrozable Alan García – Buena Esperanza).

En este tramo se ha afectado el recurso hídrico y la vegetación ribereña y suelo colindante a la fuente de agua; asimismo varias rocas fueron impregnadas con hidrocarburo y se observa iridiscencia por los mismos.

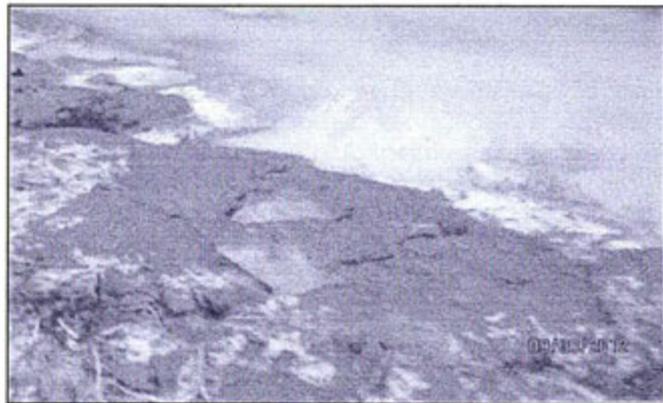


Se aprecia el crudo residual que se encuentra flotando en el medio acuático.



El hidrocarburo derramado ha recorrido hasta llegar a las fuentes de agua de las quebradas aguas abajo.

*Handwritten signature in blue ink.*



Se aprecia material rocoso impregnado con hidrocarburo, este material se encuentra en la ribera y/o dentro de las fuentes de agua.

*Handwritten signature in blue ink.*



Se aprecia iridiscencia en el medio acuático, el mismo que discurre por el agua.

*Handwritten signature in blue ink.*



Recurso hidrico contaminado con hidrocarburo.

50. Como puede observarse, en el presente caso, la DFSAI acreditó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú, por el derrame de hidrocarburos ocurrido en la Progresiva Km. 397 + 300 del ONP, siendo que ello no fue cuestionado por el administrado (la ocurrencia del derrame y los impactos generados por este a los componentes ambientales). En ese sentido, atendiendo a los argumentos expuestos por el administrado sobre esta conducta infractora, corresponderá analizar a continuación si dicha empresa se encuentra dentro del supuesto de ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor y, por ende, a la exoneración de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la normativa ambiental.
51. Al respecto, el artículo 1315° del Código Civil<sup>92</sup> define al "caso fortuito o fuerza mayor", como *"la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso"*.
52. Partiendo de ello, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible<sup>93</sup>. En tal sentido, corresponderá analizar si, de acuerdo con lo expuesto por el administrado, el deslizamiento de tierra producto de las lluvias constituye un evento con alguna de las referidas características, el cual permita eximir de responsabilidad administrativa a Petroperú.
53. Para llevar a cabo dicho análisis, esta Sala considera necesario verificar si el hecho o supuesto alegado corresponde a aspectos o medidas que –ya sea por el cumplimiento de una disposición legal, de su propio instrumento de gestión ambiental o de cualquier otra obligación ambiental fiscalizable– son de responsabilidad del propio administrado. De ser así, corresponderá desestimar dicho argumento, y, por ende, no podrá ser eximido de responsabilidad.

<sup>92</sup> DECRETO LEGISLATIVO N° 295, Código Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.  
Artículo 1315°.- Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

<sup>93</sup> Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él. (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 – 341.)

Partiendo de ello, el mencionado académico señala:

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

Respecto de las Precipitaciones:

54. Con relación a las precipitaciones, en la línea base del PAMA del ONP se recoge lo siguiente:

**"IV, Caracterización del Ambiente**

**A. Medio Físico**

(...)

**5. Clima**

De acuerdo al mapa de distribución climática del IGN (según clasificación de W. Köppen) la ruta seguida por el Oleoducto atraviesa una gran diversidad de climas. En la faja sub andina **se tiene un clima tropical húmedo, con temperatura medio superior a 18 °C y precipitación anual superior a 750 m.**; en la zona de la Cordillera Occidental el clima es de estepa, con lluvias escasas en el verano y temperaturas entre 13° y 17° C en la llanura de la Costa se tiene un clima de desierto prácticamente sin lluvias con temperaturas entre 23.1 a 25.0 °C<sup>94</sup>

(...)

Tabla 2. Datos Climáticos de las estaciones

Lugar	Parámetros (promedios anuales)				
	Humed. Rel. (%)		Precipitación	Temper. (°C)	
	Max.	Min.	Diaria (mm)	Max.	Min.
Andoas	97.26	66.17	9.03	31.42	21.31
Estación 5	95.63	70.00	7.16	30.67	21.36
Estación 7	88.41	44.66	1.60	33.08	22.15
Porculla	73.70	41.11	1.12	30.18	19.45

(...)

**B. Medio Biológico**

**1. Ecosistemas**

**a) Sector Oriente**

**(1) Ecosistemas – Relaciones Ecológicas**

Las estaciones correspondientes al Oleoducto, Sector Oriente, se encuentran ubicadas en la Selva Baja, en las zonas de vida bosque húmedo Tropical y bosque muy húmedo Tropical, caracterizadas por presentar temperaturas cuyos promedios anuales máximo es 31.4 °C. y mínimo de 21.3 °C, con, humedad relativa promedio anual de 81,72 % y **promedio de precipitación diaria de 9.3 mm.**

(...)

**b) Sector Occidente**

**(1) Estación 6**

Se ubica en la zona de vida bosque muy húmedo Premontano Tropical, el cual es transicional al bosque pluvial Premontano Tropical. De acuerdo al diagrama de Holdridge, en esta zona de vida la biotemperatura media anual varía entre 17.0 y

<sup>94</sup> Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, página 19.

22.5 °C. El promedio de evapotranspiración potencial total por año varía entre 0.25 y 0.5 del promedio de precipitación, lo que hace que esta zona se ubique en la provincia de humedal perhúmedo<sup>95</sup>. (Énfasis agregado)

55. Como puede observarse, de la revisión de la línea de base del PAMA, se advierte que Petroperú describió a la zona del kilómetro 397+300 –ubicado entre la Estación N° 5 y la Estación N° 6<sup>96</sup>– como una zona propensa a la ocurrencia de precipitaciones.

Respecto de los deslizamientos de suelos

56. Con relación a los deslizamientos de suelos, en el Plan de Contingencia del PAMA<sup>97</sup>, el administrado ha previsto que los deslizamientos pueden constituir causa de derrames de hidrocarburos, además de las roturas de tuberías. A continuación se muestra la frecuencia de este tipo de eventos:

(...)

**IX. PLAN DE CONTINGENCIA**

(...)

**E. Plan de Contingencias para Derrames de Petróleo**

**1. Información y Comunicaciones**

Los reportes de los derrames deben informarse antes de las 48 horas a la D.G.H. D.G.A.A y demás autoridades.

**Tabla 20. Frecuencia de Derrame de Petróleo y Producto**

Derrame de productos	Veces	Porcentaje	Volumen de Crudo	Turbo	Diesel 2
(...)					
Deslizamiento Tierra	7	16.66	87.533		

(...)

**Tabla 21. Frecuencia de Incidencias Ocurridas**

Estaciones	Ámbito	Atentado	Desliz	Sismos	Falla Operativa	Falla Equipos	Total
(...)							
Estación 5	153.15 – 351.95		4		3	1	8
Estación 6	361.95 – 468.15		1				1
(...)							
Total		7	7	1	15	12	42

(...)

57. Conforme a lo anterior, el administrado también identificó en su IGA la presencia de desplazamiento de suelos en la zona del ONP.

<sup>95</sup> Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, pp. 20-22.

<sup>96</sup> Foja 363.

<sup>97</sup> Páginas 104 y 105 del PAMA.

58. Por tal motivo, a criterio de esta Sala, dichos eventos (las precipitaciones y el deslizamiento de suelo) no revisten la característica de imprevisibles, al haber sido previstos en su PAMA del ONP. En virtud de ello, al no presentarse una de las características para calificar a un hecho como uno fortuito o de fuerza mayor, no se ha configurado el supuesto de ruptura del nexo causal, por el cual Petroperú pueda eximirse de responsabilidad administrativa.

59. Sobre este punto, cabe mencionar que, al conocer dichas situaciones (precipitaciones y presencia de deslizamientos), Petroperú debía adoptar las medidas necesarias a efectos de que sus instalaciones no sufran daño alguno a causa de aquellas. Por lo tanto, estuvo en capacidad de prever y de poder controlar dicha situación como parte de su gestión ordinaria, al ser el operador del ONP.

60. Por consiguiente, esta Sala considera que lo alegado por la administrada, referido a la existencia de factores como las precipitaciones y el deslizamiento de suelos, no configura una causal que la exima de responsabilidad.

61. En consecuencia, sobre la base de lo expuesto en el presente acápite, corresponde desestimar lo alegado por la empresa recurrente, en este extremo de su recurso de apelación.

**V.3 Si el OEFA es competente para determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM**

62. En su recurso de apelación, Petroperú señaló que, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, el Osinergmin transfirió diversas facultades al OEFA; no obstante, dicha transferencia no habría incluido la potestad de fiscalizar y sancionar en materia de seguridad de ductos, siendo que dicha materia sería potestad del Osinergmin, según lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley N° 29901<sup>98</sup>.

63. Por lo tanto, concluyó que el OEFA carecería de competencia para exigir la acreditación de la realización de las inspecciones establecidas en la modificación del PAMA aprobada mediante la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA, toda vez que la misma tiene relación directa con el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, el cual regula la seguridad de los ductos.

64. Al respecto, cabe señalar que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al

<sup>98</sup> Según el cual el Osinergmin es la entidad competente para fiscalizar en materia de seguridad de la infraestructura en los subsectores de minería, electricidad e hidrocarburos.

derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>99</sup>.

65. Asimismo, debe advertirse que, para efectos de la validez de un acto administrativo, este debe ser emitido cumpliendo, entre otros, con el requisito de competencia, lo cual implica que el órgano encargado de su dictado esté facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía<sup>100</sup>. En ese sentido, un órgano es competente en razón de la materia cuando el acto administrativo que emite está referido a las actividades que deba desempeñar, y que estén relacionadas con el objeto del mismo<sup>101</sup>.
66. A efectos de determinar si la DFSAI –como autoridad decisora al interior del OEFA<sup>102</sup> es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, esta Sala considera necesario dilucidar cuál es la competencia del OEFA en razón de la materia, y si las actividades que regula el referido decreto supremo –en particular, la contenida en el artículo 9°– forman parte de su competencia.
67. Partiendo de ello, debe mencionarse, tal como fuese indicado en el punto II de la presente resolución, que los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 prevén que el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, y que tiene entre sus funciones la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Asimismo, en virtud de su función de fiscalización y sanción, el OEFA tiene la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables e imponer sanciones por el incumplimiento, entre otros, de obligaciones derivadas de la normativa ambiental vigente (subrayado agregado).

<sup>99</sup> En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>100</sup> LEY N° 27444.

**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

**1. Competencia.-** Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

<sup>101</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 3. El Acto Administrativo. 1ª edición. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires: 2013, p. EAA-IV-5.

<sup>102</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

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

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

(...)

c) Autoridad Decisora: Es el órgano competente para imponer sanciones y medidas correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

68. En ese contexto, el artículo 17° de la citada norma<sup>103</sup> establece que constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencia del OEFA, entre otras conductas, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y en los instrumentos de gestión ambiental, y en caso se detectase la existencia de dichos incumplimientos, el citado organismo podrá iniciar los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes, e imponer las sanciones del caso.
69. De manera adicional, debe mencionarse que el artículo 73° de la Ley N° 26221<sup>104</sup>, Ley Orgánica de Hidrocarburos (en adelante, **Ley N° 26221**), estableció que cualquier persona natural o jurídica, podrá construir, operar y mantener instalaciones para el almacenamiento de hidrocarburos y de sus productos derivados, con sujeción a los reglamentos que dicte el Minem<sup>105</sup>.

103

**LEY N° 29325.**

**Artículo 17°.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora**

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

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

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.

Las acciones que ejerza el OEFA, conforme a lo señalado en el presente artículo, se realizan sin perjuicio de las competencias que corresponden a los gobiernos regionales y demás Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), así como al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y a otras entidades sectoriales, conforme a sus competencias.

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente a propuesta del OEFA, se establecen disposiciones y criterios para la fiscalización ambiental de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores.

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

Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. La tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las EFA.

104

El texto vigente de dicho instrumento se encuentra recogido en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM.

105

**LEY N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de agosto de 1993, modificada por la Ley N° 26734, publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de diciembre de 1996.

**Artículo 73°.-** Cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, podrá construir, operar y mantener instalaciones para el almacenamiento de hidrocarburos y de sus productos derivados, con sujeción a los reglamentos que dicte el Ministerio de Energía y Minas.

70. Asimismo, el artículo 87° de la Ley N° 26221, dispuso que las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de hidrocarburos debían cumplir con las disposiciones sobre el medio ambiente. De manera adicional, señaló que el Minem dictaría el Reglamento del Medio Ambiente para las Actividades de Hidrocarburos<sup>106</sup>.
71. En ese contexto, fue emitido el Decreto Supremo N° 046-93-EM, que aprobó el Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de Hidrocarburos, el cual estuvo vigente hasta la emisión del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>107</sup>, que aprobó el nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. El objeto de este último dispositivo legal, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1°, es establecer **las normas y disposiciones para regular la gestión ambiental en las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento y distribución de hidrocarburos** con el fin de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los impactos ambientales negativos derivados de tales actividades, para procurar el desarrollo sostenible de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental<sup>108</sup> (énfasis agregado).
72. En razón de lo expuesto, y en virtud del principio de legalidad<sup>109</sup>, esta Sala considera que el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al contemplar como bien

**LEY N° 26221.**

**Artículo 87°.-** Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades de hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre el Medio Ambiente. En caso de incumplimiento de las citadas disposiciones el OSINERG impondrá las sanciones pertinentes, pudiendo el Ministerio de Energía y Minas llegar hasta la terminación del Contrato respectivo, previo informe del OSINERG.

El Ministerio de Energía y Minas dictará el Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de Hidrocarburos.

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 2°.-** Deróguese el Decreto Supremo N° 046-93-EM, así como, el D.S. N° 09-95-EM que modificaba el anterior, junto con las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Supremo.

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 1°.-** El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas y disposiciones para regular en el territorio nacional la Gestión Ambiental de las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento, y distribución de Hidrocarburos, durante su ciclo de vida, con el fin primordial de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los Impactos Ambientales negativos derivados de tales actividades, para propender al desarrollo sostenible y de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental establecido en la Constitución Política, la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, la Ley N° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2005-EM, de fecha 14 de octubre de 2005 y las demás disposiciones legales pertinentes; así como sus modificatorias o sustitutorias.

**LEY N° 27444.****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:

(...)

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas (énfasis agregado).

jurídico protegido al ambiente, forma parte del marco normativo ambiental al cual se encuentran sujetos los titulares de las actividades de hidrocarburos, razón por la cual la fiscalización correspondiente es competencia del OEFA. En consecuencia, el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 9° del referido decreto supremo –relacionado con el cumplimiento de los compromisos recogidos en los instrumentos de gestión ambiental– debe ser fiscalizado por dicha institución.

73. Respecto de este punto, el administrado sostiene que la mencionada disposición, califica como normas técnicas referidas a la seguridad de las instalaciones, siendo esto competencia exclusiva del Osinergmin.



74. Sobre el particular, debe señalarse que el artículo 2° del Decreto Supremo N° 088-2013-PCM precisa el tipo de disposiciones que son de competencia del Osinergmin, señalando que estas se refieren a aspectos de seguridad de la infraestructura, de las instalaciones y de las operaciones en las actividades del sector energía y minería, las cuales, conforme al Anexo 1 del Subsector Hidrocarburos del decreto supremo antes mencionado, se encuentran reguladas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM y en el Decreto Supremo N° 081-2007-EM. Consecuentemente, no hace referencia alguna al Decreto Supremo N° 015-2006-EM, precisamente, por tratarse de una norma de contenido ambiental.



75. Ahora bien, dada la importancia del bien jurídico protegido, el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ha previsto que los responsables del incumplimiento de sus disposiciones –como por ejemplo, del artículo 9°– sean pasibles de sanciones administrativas<sup>110</sup>, siendo que, para ello, encargó al Osinergmin la supervisión y fiscalización de su cumplimiento<sup>111</sup>. No obstante, conforme ha sido indicado en el punto II de la presente resolución, el OEFA asumió, a partir del 4 de marzo de 2011, las funciones de fiscalización, supervisión, control y sanción ambiental en materia de hidrocarburos, siendo por tanto el organismo competente para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, así como el cumplimiento de los compromisos recogidos en el instrumento de gestión ambiental correspondiente.

76. Partiendo de ello, queda claro para esta Sala que el OEFA, a través de la DFSAI, es el organismo competente para determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-



<sup>110</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 95°.-** En caso de incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, sus normas complementarias y de las disposiciones o regulaciones derivadas de la aplicación de éste, el responsable será pasible de sanciones administrativas por parte de OSINERG, las que deberán aplicarse de acuerdo a su Reglamento de Infracciones y Sanciones, teniendo en cuenta la magnitud y gravedad del daño ambiental así como los antecedentes ambientales del infractor. La sanción administrativa prescribe a los cinco (5) años de producido el hecho, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que este pudiera generar.

<sup>111</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 8°.-** Corresponde al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía(OSINERG), supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las Actividades de Hidrocarburos, así como de las referidas a la conservación y protección del Ambiente en el desarrollo de dichas actividades.

2006-EM (tal como ocurrió en el presente caso), motivo por el cual la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI fue emitida bajo el principio de legalidad y cumpliendo con el requisito de competencia recogido en el artículo 3° de la Ley N° 27444.

77. En virtud de ello, el presente argumento planteado por la administrada carece de sustento legal alguno, razón por la cual corresponde desestimarlos.

**V.4 Si la DFSAI habría vulnerado el principio de tipicidad previsto en la Ley N° 27444, al declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú por el incumplimiento del compromiso establecido en su PAMA**

78. Petroperú manifestó que la DFSAI habría vulnerado el principio de tipicidad recogido en la Ley N° 27444, ello al haber realizado una interpretación extensiva del PAMA y su modificatoria a través de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA. Adicionalmente, señaló que la conducta infractora no se subsumiría al compromiso recogido en la modificación del PAMA, en la medida que los compromisos que se le exige cumplir (los cuales están referidos a las instalaciones en cruces de ríos) no aplicarían a la totalidad del ONP.

79. Asimismo, indicó que la evaluación sobre el cumplimiento de la obligación de mantenimiento de la tubería estaría justificada en caso la causa inmediata del derrame hubiese sido la pérdida de espesor de la pared de la tubería debido a la acción de procesos corrosivos; sin embargo, en el presente caso, la causa inmediata de la fisura fue el "deslizamiento diferencial activado súbitamente por la presencia de lluvias torrenciales". Por ello, manifestó que la conducta infractora tampoco se subsumiría al hecho en concreto, toda vez que el derrame tuvo como causa inmediata el deslizamiento de tierra que provocó la fisura en la tubería, y no el defecto de alguna válvula ubicada en el cruce de ríos.

80. Sobre el particular, debe mencionarse que el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>112</sup>, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

81. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos (2) niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como

<sup>112</sup>

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

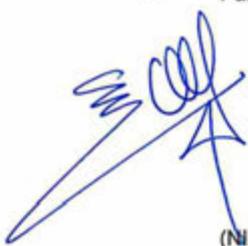
(...)

4. **Tipicidad.**- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –esto es, en la fase de la aplicación de la norma– la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>113</sup>.

82. Con relación al primer nivel, la exigencia de la "certeza o exhaustividad suficiente" o "nivel de precisión suficiente" en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>114</sup>, tiene como finalidad de que –en un caso en concreto– al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> Para Nieto García:



*En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).*

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

<sup>114</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón:



*"Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". (Resaltado agregado).*

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 708.

<sup>115</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC



45. "El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...). (Resaltado agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

83. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
84. En ese sentido, esta Sala considera pertinente determinar si en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFSAI –en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador– realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si la conducta imputada a Petroperú, corresponde con el tipo infractor correspondiente (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
85. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que esta Sala Especializada ha llevado a cabo en reiterados pronunciamientos en el sector que nos ocupa<sup>116</sup>, un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
86. Partiendo de ello, esta Sala observa que en el presente caso, la SDI a través de la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA-DFSAI/SDI, que varió la Resolución Subdirectoral N° 015-2013-OEFA-DFSAI/SDI, comunicó a Petroperú el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otros, por el presunto incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el PAMA, vulnerando lo establecido en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, tal como de detalla a continuación:

Cuadro N° 3: Detalle de la conducta infractora informada mediante la Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA-DFSAI/SDI

N°	Hecho Imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
1	Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397 + 300 del ONP, a efectos de prevenir	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

5. (...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo; a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal" (Resaltado agregado).

<sup>116</sup> Conforme se observa por ejemplo, de las Resoluciones N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 019-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 034-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 040-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 059-2015-OEFA/TFA-SEE y N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE.

derrames de hidrocarburos.		
----------------------------	--	--

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 0001-2016-OEFA-DFSAI/SDI  
Elaboración: TFA

87. En ese sentido, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el dispositivo legal referido en el cuadro anterior, ello con el fin de verificar si existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que califica como infracción administrativa.

Sobre el alcance del artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

88. El artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, recoge la obligación de los titulares de hidrocarburos de cumplir con los compromisos señalados en sus instrumentos de gestión ambiental (como es el caso del PAMA), siendo que su incumplimiento genera responsabilidad administrativa, lo cual puede conllevar, de ser el caso, a la imposición de las sanciones correspondientes<sup>117</sup>.

89. Nótese en ese contexto que, a efectos de poder evaluar el cumplimiento de dicha exigencia por parte de la autoridad administrativa (nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que califica como infracción administrativa) en aquellas infracciones cuyo supuesto de hecho consista en incumplir compromisos ambientales, resulta relevante identificar el compromiso, obligación o medida ambiental dentro del IGA cuyo cumplimiento es exigible al administrado.

90. Atendiendo a ello, en el presente caso, el compromiso cuyo incumplimiento se le imputa al administrado está recogido en el "Plan de Manejo Ambiental" del PAMA del ONP, el cual establece lo siguiente<sup>118</sup>:

(...)

- 1.1 *"Inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano (ONP) y el Oleoducto Ramal Norte (ORN).*  
1.2 *Inspecciones internas de la tubería con raspatabos electrónicos del ONP y ORN, las que consisten en:*

- *Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos*

<sup>117</sup>

**LEY 28611.**

**Artículo 26°.- De los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental:**

26.1 La autoridad ambiental competente puede establecer y aprobar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, para facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, debiendo asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas, a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda. Los informes sustentatorios de la definición de plazos y medidas de adecuación, los informes de seguimiento y avances en el cumplimiento del PAMA, tienen carácter público y deben estar a disposición de cualquier persona interesada.

26.2 El incumplimiento de las acciones definidas en los PAMA, sea durante su vigencia o al final de éste, se sanciona administrativamente, independientemente de las sanciones civiles o penales a que haya lugar (énfasis agregado).

<sup>118</sup>

Páginas 2 y 3 de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA de fecha 7 de mayo de 2003.

- electromagnéticos,*
- *Inspección geométrica.*

- 1.3 *Realización de estudios batimétricos anuales en los cruces de los ríos Pastaza kilómetro 176 ONP y Uctubamba.*
- 1.4 *Realización de estudios batimétricos anuales en los cruces de los ríos Pastaza kilómetro 176 ONP y Uctubamba.*
- 1.5 *Proyectarse a las comunidades vecinas al Oleoducto Norperuano y Oleoducto Ramal Norte, con la finalidad de integrarse a ellas, participando y fomentando su desarrollo económico, social y educativo-cultural.*
- 1.6 *Realización del mantenimiento de válvulas de líneas y cruces aéreos.*
- 1.7 *Realización del monitoreo mensual del agua de los tanques en las cuatro estaciones 1, 5, Andoas y Bayóvar y de las trampas de recepción de raspatubos ubicados en las estaciones 5, 7, 9 y Bayóvar para el control de la corrosión interna por el comportamiento del biocida a través del conteo bacterial.*
- 1.8 *Transmisión a través del oleoducto de raspatubos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o copas continuamente.*
- 1.9 *Inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto:*
  - *Realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía, monitoreo de los potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno y análisis permanente de presencia de bacteria sulfato-reductoras en el petróleo.*
  - *Continuar con el sistema de control SCADA, el cual es soportado por un sistema de comunicación vía satélite que puede mostrar en tiempo real las características del petróleo crudo y las presiones de salida y llegada en las estaciones (...).*

91. Del compromiso ambiental transcrito precedentemente, se aprecia que Petroperú se comprometió a realizar de manera continua acciones de mantenimiento al ONP con la finalidad de evitar la contaminación ambiental, y así, corregir la situación planteada por ellos mismos en su PAMA (referida al reducido mantenimiento que se venía aplicando en los procesos e instalaciones del Oleoducto<sup>119</sup>). Asimismo, es posible advertir que de manera específica, se comprometió a llevar a cabo acciones para aquellos casos en los cuales las instalaciones del ONP se encontraban en los cruces de ríos. Sobre el primer supuesto, es decir, acciones de

<sup>119</sup>

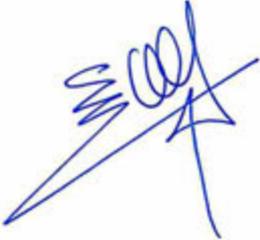
Al respecto, debe indicarse que, de la revisión del PAMA, se advierte que Petroperú reconoció como una de las principales causas de deterioro ambiental durante la ejecución de un proyecto u operación industrial, la reducida aplicación del mantenimiento preventivo de los equipos. Al respecto, nótese lo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

*"1. Plan Maestro de Mantenimiento*

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

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

mantenimiento/preventivo para las instalaciones del ONP, entre otros, se comprometió a lo siguiente:

- 
- *Inspecciones internas de la tubería con raspatubos electrónicos del Oleoducto Norperuano y Oleoducto Ramal Norte, las que consisten en: i) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos electromagnéticos; así como, ii) inspección geométrica.*
  - *Realización del monitoreo mensual del agua de los tanques en las estaciones 1, 5, Andoas y Bayóvar, y de las trampas de recepción de raspatubos ubicadas en las estaciones 5, 7, 9 y Bayóvar para el control de la corrosión interna por el comportamiento del biocida a través del conteo bacterial.*
  - *Transmisión a través del Oleoducto de raspatubos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o cepas continuamente.*

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

*Si el hecho imputado a Petroperú en el presente caso corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor (compromiso recogido en el PAMA).*

- 
93. En este punto, conviene traer a colación la conducta infractora imputada a Petroperú, así como la norma sustantiva que contiene la obligación ambiental fiscalizable correspondiente:

**Cuadro N° 4: Detalle de la conducta infractora imputada a Petroperú por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM**

Conducta infractora	Norma sustantiva
Petróleos del Perú incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397+300 del Oleoducto Norperuano, a efectos de prevenir derrames de hidrocarburos.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Fuente: Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI  
Elaboración: TFA

- 
94. Tomando en cuenta la obligación ambiental cuyo incumplimiento es materia de imputación (artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM), debe mencionarse que el presente caso se originó como consecuencia de la supervisión especial llevada a cabo en las instalaciones de la tubería de 36" del Tramo II del ONP, la cual fue efectuada en virtud del derrame de petróleo crudo ocurrido el 4 de setiembre de 2012 en dicha instalación.

95. Respecto de lo detectado por el supervisor en dicha diligencia –cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 1287-2012-OEFA/DS– se advierte lo siguiente<sup>120</sup>:

*"De la supervisión de campo y de la evaluación y análisis de gabinete realizado a la documentación complementaria alcanzada por el administrado se observó lo siguiente:*

1. *Que del 01 al 09 de marzo de 1998, Petroperú pasó el chanco inteligente por el Oleoducto entre la Estación 5 y 7, lo cual nos indica que el Administrado no cuenta con información actualizada del estado tanto interno como externo del oleoducto.*

2. *En el Informe de análisis de falla el administrado señala que, cerca al punto donde ocurrió la fisura (rotura) la pérdida de espesor del oleoducto registrado fue de aproximadamente 20% (0.406 a 0.344) ver Fig. 4 "Dimensión de la Fisura (18 cm largo x 3 mm de ancho)".*

3. *El administrado indica también que, la superficie aledaña a la fisura (rotura), no presenta ningún tipo de corrosión exterior. Al respecto debemos señalar, que las vistas fotográficas del tramo del ducto que falló, muestra un desgaste (pérdida de material) severo debido a un posible deterioro por efectos de corrosión externa, lo que se evidencia con el registro de pérdida de espesor del ducto de 0.406 a 0.366.*

4. *El administrado indica también, que la fisura (rotura) fue producto del empuje del terreo, cuya fuerza por el volumen de material origino una fuerza que supero el esfuerzo de resistencia de la tubería. Sin embargo, el administrado NO indica la distancia que fue desplazado el oleoducto como producto del empuje de la masa de tierra.*

5. *Que en enero de 2012, el administrado suscribió el Contrato N° 100776 ZF, con la empresa Baker Hughes International Operations del Perú S.A. por el Servicio de Inspección Interna con Raspatubo Geométrico del Tramo II (Estación 5 – Estación 7 y Estación 7 – Estación 9). Siendo que la referida Inspección a la fecha de ocurrido el derrame no se había iniciado.*

*La Empresa Petróleos del Perú S.A.- Operaciones Oleoducto es responsable de la operación del Oleoducto Nor Peruano, al no haber realizado la Inspección y/o mantenimiento oportuno del Oleoducto Nor Peruano (...)" (énfasis agregado).*

96. Asimismo, la DS agregó en el Informe Técnico Acusatorio N° 002-2012-OEFA/DS lo siguiente<sup>121</sup>:

*"El derrame de crudo residual generado por la fisura en el ducto de la Progresiva 397 + 300 del Oleoducto Nor Peruano se habría debido propiamente a la falta de un mantenimiento regular, pues como se ha señalado el último registro de mantenimiento data del año 1998, sin que la ,*

<sup>120</sup> Foja 360.

<sup>121</sup> Foja 116 reverso.

contratación de la empresa Baker Hughes International Operations del Perú S.A. en enero del presente año para llevar a cabo dicho mantenimiento pueda ser considerada como un mantenimiento efectivo de sus instalaciones”.

El incumplimiento de esta obligación preventiva (mantenimiento regular de ductos) para evitar la ocurrencia de derrames se acredita adicionalmente por el deterioro del tramo del ducto en el que se presentó dicho siniestro. En efecto, como se ha detallado en los antecedentes, el 26 de octubre de 2012 Petroperú remitió un informe final del siniestro ocurrido en el que declara que el espesor del tramo ducto en el que se presentó la fisura era de 0,344” de espesor, de acuerdo al ensayo no destructivo de medición de espesores por ultrasonido efectuado. Este espesor implica una pérdida aproximada del 20% del espesor original de Oleoducto, fijado por el fabricante en 0,406”, tal como se detalla en el referido informe”. (Énfasis agregado)

97. Atendiendo a ello, la DFSAI advirtió que los hechos detectados por la DS configurarían incumplimiento a los siguientes compromisos ambiental recogidos en el PAMA:

Inspecciones Internas	
i.	Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos inteligentes - electromagnéticos
ii.	Inspecciones geométricas.
iii.	Inspecciones de limpieza mediante raspatabos con escobillas metálicas y de magneto cada dos (02) meses.
iv.	Inspecciones de limpieza mediante raspatabos con escobillas de poliuretano de disco o cepas de manera continua.

Inspecciones Externas	
v.	inspecciones topográficas
vi.	inspecciones visuales sobre el derecho de vía
vii.	monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto de los potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno

98. Sobre este punto, cabe traer a colación lo indicado por Petroperú en su apelación, en el sentido de que la causa inmediata de la fisura habría sido el “deslizamiento diferencial activado súbitamente por la presencia de lluvias torrenciales”. Por ello, manifestó que la conducta infractora no se subsumiría al hecho en concreto, toda vez que el derrame tuvo como causa inmediata el deslizamiento de tierra (el cual provocó la fisura en la tubería), y no el defecto de alguna válvula ubicada en el cruce de ríos.

99. Al respecto, si bien en el informe final de emergencias el administrado atribuyó la fisura al deslizamiento de tierras producto de las lluvias, debe manifestarse que, de conformidad con lo señalado por la DS (conforme a los considerandos precedentes), se advierte que la causa de la fisura fue producto de la corrosión presentada en dicho tramo del ONP. Partiendo de ello, es posible concluir que la corrosión –sumada al deslizamiento de suelo– hizo que se produjera el derrame.

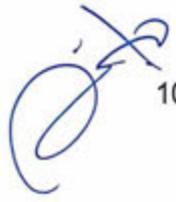
100. Asimismo, debe advertirse que, atendiendo a la naturaleza preventiva del compromiso ambiental asumido por Petroperú en su PAMA (realizar mantenimiento de las instalaciones a fin de evitar derrames), no es necesario determinar,

previamente, la causa mediata o inmediata del derrame, sino más bien advertir si en dicho tramo fue realizado el mantenimiento o la inspección a la tubería de 36" del Tramo II del ONP, toda vez que el objetivo de la norma (de naturaleza preventiva) apunta a mantener sus instalaciones en buen estado a efectos de evitar derrames como el ocurrido en dicho tramo.

101. En virtud de dichas consideraciones; la imputación efectuada contra Petroperú en el presente procedimiento administrativo sancionador no vulnera el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, debiéndose por tanto desestimar lo señalado por la apelante en el presente extremo de su recurso.

**V.5 Si las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora eximen de responsabilidad a Petroperú por no realizar un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos**

- 
102. El administrado señaló que los residuos sólidos peligrosos generados a raíz del derrame del 4 de setiembre de 2016<sup>122</sup> no se encontraban expuestos al aire libre (mucho menos a la lluvia y al viento), sino embolsados en un recinto cerrado y techado, denominado almacén temporal de residuos sólidos peligrosos de la Estación 6, el mismo que reunía las condiciones técnicas requeridas por el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y por el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. No obstante ello, en la Supervisión Especial, se detectaron algunas bolsas con tierra retirada del área impactada por el derrame del crudo alrededor del almacén, es decir, sobre suelo natural, siendo este el hecho principal que contravendría el numeral 4 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, el cual prohíbe el almacenamiento en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento.

- 
103. Asimismo, indicó que en virtud al principio de proporcionalidad debía considerarse que:

*"(...) respecto al hallazgo efectuado en la visita de supervisión, la empresa habiendo detectado la limitación de capacidad del almacén procedió a realizar un reacondicionamiento de las bolsas para mantener un adecuado manejo de los residuos dentro de la estación 6. Es decir que, su actitud frente a la imperfección de su actuar fue de subsanar de forma inmediata"<sup>123</sup>.*

- 
104. En esa línea señaló que procedió de manera inmediata a sanear la conducta infractora, de tal manera que *"la puesta en riesgo en el presente caso no fue por un lapso de tiempo prolongado"*.

<sup>122</sup> Tierra y plantas contaminadas con hidrocarburos.

<sup>123</sup> Foja 622

105. Respecto de dichos argumentos, debe mencionarse el primer lugar lo estipulado en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

**“Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable.**

*El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento” (Resaltado agregado)<sup>124</sup>.*

106. Como puede apreciarse de la lectura del citado dispositivo, la subsanación de la conducta infractora será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que la responsabilidad desaparezca.

107. A mayor abundamiento, debe señalarse además que, conforme lo establece el artículo 236-A de la Ley N° 27444<sup>125</sup>, la subsanación voluntaria por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición atenuante de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

108. Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>126</sup>, ha previsto criterios o circunstancias adicionales a aquella comprendida en el artículo 236-A de la referida ley, a efectos de graduar la sanción, de tal manera que no lleguen a ser

<sup>124</sup> Debe indicarse que, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, fue aprobado el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 5°.

<sup>125</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones**  
Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:  
1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.  
2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.

<sup>126</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)  
3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:  
a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;  
b) El perjuicio económico causado;  
c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;  
d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;  
e) El beneficio ilegalmente obtenido; y  
f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”.

demasiado onerosas para los administrados sino, por el contrario, proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa<sup>127</sup>.

109. Como puede observarse, en caso lleguen a configurarse las circunstancias como la subsanación de la conducta infractora, estas "...**no afectan la comisión de la infracción administrativa misma...** solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse"<sup>128</sup> (énfasis agregado). En consecuencia, no constituyen factores que permitan eximirlo de responsabilidad, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental (como la de residuos sólidos).

110. En virtud de ello, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado por el administrado en el presente extremo de su apelación y, por tanto, confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI en el presente punto.

#### V.6 Si correspondía imponer a Petroperú las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

111. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora del administrado hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>129</sup>. Una de dichas medidas consiste en "*la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica(os)*"<sup>130</sup>.

<sup>127</sup> Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

##### Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

<sup>128</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

<sup>129</sup> LEY 29325.

##### Artículo 22°.- Medidas correctivas

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

<sup>130</sup> LEY 29325.

##### Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.

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

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

113. De igual modo, los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, disponen que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente:
- i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
  - ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

114. Como puede apreciarse del marco normativo citado precedentemente, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

115. En ese contexto, en la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA/DFSAI, se observa que la DFSAI ordenó al administrado el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
- e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.



Cuadro N° 4: Detalle de las medidas correctivas ordenadas a Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA/DFSAI.

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
1	El 6 de setiembre de 2012 ocurrió un derrame de petróleo en la progresiva km 397+300 de Oleoducto Norperuano operado por la empresa Petróleos del Perú – Petroperú S.A.	Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá acreditar lo siguiente:  (iv) La ejecución de las acciones de limpieza y rehabilitación en los mil doscientos (1200) m <sup>2</sup> de suelos afectados por el derrame de petróleo crudo residual del de, detallando el estado actual de dicha área  (v) La identificación de los puntos críticos o zonas de ocurrencia de posibles deslizamientos de suelos en el Tramo II del Oleoducto.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución.	En un plazo de diez (10) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización adjunte los siguientes documentos:  (i) Un Informe Técnico acompañado de medios visuales (fotografías y/o videos) de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84 que muestre el estado actual de los mil doscientos (1200) m <sup>2</sup> de suelos afectados precisando las acciones de limpieza y rehabilitación que se habrían ejecutado, así como los resultados del monitoreo de calidad de suelos realizados en el ámbito del kilómetro 397 + 300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano.  (ii) Un Informe Técnico acompañado de medios visuales (fotografías y/o videos) de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84 en el que se identifiquen los puntos críticos o zonas de ocurrencia de posibles deslizamientos de suelos en el Tramo II del Oleoducto y se detallen las medidas preventivas que se tomarían en dichos puntos para prevenir la ocurrencia de derrames de petróleo crudo.
2	Petróleos del Perú – Petroperú S.A. incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al tramo donde se ubica el kilómetro 397+300 del Oleoducto Norperuano, a efectos de prevenir derrames de hidrocarburos.	(vi) La determinación del estado actual de la estabilidad de los suelos en el ámbito del kilómetro 397 + 300 del Tramo II del ONP, indicando si la tubería de 36" del Tramo II del ONP ha sufrido movimientos provocados por esfuerzos de flexión en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2015.		(iii) Un Informe Técnico acompañado de medios visuales (fotografías y/o videos) de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84 en el que se muestre el estado actual de la estabilidad de los suelos en el ámbito del kilómetro 397 + 300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano. Indicando si la tubería de 36" del Tramo II del Oleoducto Norperuano ha sufrido movimientos provocados por esfuerzos de flexión en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2015.

Fuente: Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

116. Respecto a la imposición de dichas obligaciones, Petroperú alegó el haber realizado de forma inmediatamente posterior al derrame del 4 de setiembre de 2012, todas las acciones necesarias de remediación de suelos, confinamiento e inyección del crudo y almacenamiento de residuos sólidos peligros para su posterior retiro a un vertedero o relleno sanitario, siendo que dicha información estaría acreditada en los descargos presentados mediante Carta GOLE-089-2013. Por lo tanto, refirió que la razón de ser de las medidas correctivas ordenadas ya habrían sido satisfechas, toda vez que la empresa puso en marcha todas las acciones para mitigar los efectos de la emergencia en el ambiente.

117. En ese sentido, esta Sala considera pertinente determinar si, a la fecha de emisión de la resolución apelada, el administrado habría revertido los efectos producidos por la comisión de las conductas infractoras 1 y 2 del cuadro N° 4 de la presente resolución:

A. Sobre la obligación de acreditar la ejecución de las acciones de limpieza y rehabilitación en los mil doscientos (1200) m<sup>2</sup> de suelos afectados por el derrame de petróleo crudo residual del 6 de setiembre del 2012, detallando el estado actual de dicha área

118. De la revisión del expediente administrativo, se advierte que mediante Carta ADOL-501-2012 de fecha 20 de setiembre de 2012<sup>131</sup>, Petroperú presentó y adjuntó lo siguiente:

- Vistas fotográficas de las labores realizadas en el Km 397+300 (Anexo IV): Respecto a las fotografías presentadas<sup>132</sup>; sobre dichos medios probatorios, esta Sala observa que estos se encuentran en blanco y negro y no están fechados ni georreferenciados, razón por la cual no es posible advertir que se hayan efectuado trabajos de limpieza y rehabilitación en los 1200 m<sup>2</sup>.
- Acciones preventivas/correctivas y su aplicación respecto al derrame de Crudo Residual (Anexo VI): Sobre el informe de acciones preventivas/correctivas se advierte que este solo describe las acciones efectuadas por la empresa (tales como, confinamiento y recuperación del crudo y embolsado de tierra contaminada); sin embargo, Petroperú no adjuntó medio probatorio alguno que sustente la realización de dichas actividades (por ejemplo fotografías, videos, planos, contratos u otros que se estime conveniente). En virtud de ello, dicho medio probatorio tampoco podría corroborar los trabajos de limpieza y rehabilitación efectuados por la empresa.

119. Por otra parte, mediante Carta ADOL-558-2012<sup>133</sup> de fecha 25 de octubre de 2012, Petroperú presentó la siguiente información:

- Medidas Preventivas y Correctivas implementadas (Anexo VII<sup>134</sup>): Al respecto, la empresa adjuntó principalmente contratos de reparación de tuberías, soldaduras, pruebas, distanciamiento, y monitoreo topográfico; sin embargo, esta documentación no permite determinar la limpieza y rehabilitación del área afectada.

<sup>131</sup> Foja 265.

<sup>132</sup> Fojas 257 a 261.

<sup>133</sup> Foja 352 reverso.

<sup>134</sup> Foja 319.

- Registros del material peligroso acopiado y su destino final (Anexo VIII<sup>135</sup>): dicha documentación contiene información de Control de Generación Mensual de Residuos Sólidos de Petroperú en la Estación 6, elaborado en el mes de octubre de 2012; sin embargo, no es posible advertir su retiro a través de una EPS-RS, ni que se hayan efectuado trabajos de rehabilitación.
- Informes de Análisis de Agua y Suelo realizados antes y después de las actividades de remediación, efectuado por el Consorcio PENING SAC – ENVIROLAB PERU SAC-INASSA (Anexo IX<sup>136</sup>): Estos informes comprenden:

- Informe de Análisis de Suelo realizado el día 7 de setiembre de 2012 durante las actividades de Limpieza y Rehabilitación<sup>137</sup>: En este informe se consideraron dos puntos de monitoreo de suelos, uno con código 02SM1 (muestra obtenida del punto de la ruptura del tubo) y el otro con código 02SM2 (muestra obtenida cerca de las canaletas de desvío del crudo hacia las pozas).

Luego de efectuado el análisis de las muestras, la empresa PENING S.A.C, concluyó lo siguiente:

*"...respecto a concentración de TPH según criterio establecido en la Tabla 7 para el manejo de Residuos Sólidos de Refinerías de Petróleo de la ARPEL y considerando a los TPH como "Aceite mineral y grasa" la concentración de TPH en los puntos de control (02SM1 y 02SM2) está por encima del nivel C se puede afirmar que el suelo está "significativamente contaminado"...el suelo requiere tratamiento"<sup>138</sup>.*

- Informe de Análisis de Suelo realizado el día 27 de setiembre de 2012 después las actividades de Limpieza y Rehabilitación<sup>139</sup>: En este informe se consideró solo un punto de monitoreo cuyo código es 02M1SR (muestra de suelo remediado). Al respecto, la empresa encargada del análisis concluyó que *"...la concentración en el punto de control (02M1SR), está por encima del nivel A y por debajo del nivel B, se puede afirmar que el suelo está "ligeramente contaminado..."<sup>140</sup>.*

120. De los documentos citados precedentemente, se advierte que el suelo se encontraba ligeramente contaminado, en el punto 2M1SR (muestra de suelo

<sup>135</sup> Foja 312.

<sup>136</sup> Foja 309

<sup>137</sup> Foja 308.

<sup>138</sup> Foja 308 reverso. Cabe mencionar que, a la fecha, no existía regulación nacional de estándares de calidad ambiental para suelo, siendo que recién el 25 de marzo del 2013 fueron aprobados, mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, los Estándares de Calidad para Suelo, los cuales incluyen Fracciones de Hidrocarburos F1 (C5-C10), F2 (C10-C28) y F3 (C28-C40).

<sup>139</sup> Foja 299 reverso.

<sup>140</sup> Foja 298 reverso.

remediado); sin embargo, tal como se señalara líneas arriba, la empresa no cumplió con presentar medios probatorios sobre los trabajos de limpieza y rehabilitación.

121. Asimismo, cabe mencionar que el informe de Análisis de Agua y Suelo no ha sustentado por qué se consideró solo un punto de monitoreo en un área de 1200 m<sup>2</sup>. Al respecto, y de manera referencial, la Guía para el Muestreo de Suelos presenta un acápite del muestreo de comprobación (MC) para áreas contaminadas, indicando que para áreas de forma regular se requerirá un total de 5 a 8 muestras, mientras que para áreas de forma irregular se necesitará una muestra por cada 15-20 metros lineales y entre 2 a 4 en el fondo.<sup>141</sup> Asimismo, los puntos de monitoreo presentados no se encuentran georreferenciados, lo cual no permite a esta Sala determinar su representatividad.

122. En consecuencia, en opinión de esta Sala, no es posible concluir que la empresa haya llevado a cabo acciones para revertir la conducta infractora producto del derrame ocurrido el 4 de setiembre de 2012; en particular, el cumplimiento de las acciones de limpieza y rehabilitación en los mil doscientos (1200 m<sup>2</sup>) de suelos afectados por el derrame de petróleo crudo. Asimismo, los monitoreos efectuados no se encuentran respaldados por criterios técnicos que sustenten la elección de un solo punto de monitoreo. Por lo tanto la medida correctiva impuesta por la DFSAI resulta pertinente.

B. La identificación de los puntos críticos o zonas de ocurrencia de posibles deslizamientos de suelos en el Tramo II del Oleoducto Norperuano

123. Sobre esta obligación, la DFSAI señaló lo siguiente (considerando 214 de la Resolución materia de apelación):

*"(...) de la revisión de los documentos que obran en el expediente se advierte que el administrado no ha acreditado contar con estudios de identificación de riesgos o puntos críticos en el tramo donde ocurrió la rotura (ámbito del km 397+300), de tal manera que evidencie haber tomado las acciones preventivas correspondientes para evitar que ocurran derrames sobre la base de los estudios previamente efectuados"<sup>142</sup> (énfasis agregado).*

124. Dicho argumento tuvo sustento para la DFSAI, en la siguiente información presentada por Petroperú:

- Informe Técnico N° MAN4-142-2016-MAN4-ML-454-206

<sup>141</sup> "Guía para el Muestreo de Suelos" aprobado mediante R.M. N° 085-2014-MINAM. pp.14-15. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2013/10/GUIA-PARA-EL-MUESTREO-DE-SUELOS-final.pdf>.

<sup>142</sup> Foja 582.

- Carta GOLE-217-2013/ADOL-175-2013 (Informe Técnico Dpto. Mantenimiento Unidad Mantenimiento de línea MNOL-148-2013 UMLI-1832013.
- Monitoreo topográficos km 397+300 – 2012, 2013, 2014 y 2015.
- Informe inspección ATAC – km 397+300
- Informe Técnico de Falla.
- Registro Fotográfico ATAC- km 397+300
- Listado de Movimientos en la Línea E5-E7
- Listado de Movimientos en la Línea E7-E9
- Gráficos de las Áreas con Movimientos en la línea E5-E7.
- Gráficos de las Áreas con Movimientos en la línea E7-E9.

125. De la información detallada, esta Sala observa lo siguiente:

a) **Informe Técnico N° MAN4-142-2016-MAN4-ML-454-2016:**

126. En dicho documento Petroperú indicó lo siguiente:



*"(...) que la ejecución de un Estudio Geotécnico de Detalle del área aledaña al Km.397+300 del Oleoducto, no resulta pertinente a la fecha, debido a que los resultados del primer monitoreo topográfico demuestran que los desplazamientos de terreno registrados, han sido menores, dando inicios de un reacomodo en su estabilidad, determinándose que se encuentran dentro de un rango confiable para la seguridad de la tubería..."<sup>143</sup> (énfasis agregado).*

127. Sin embargo, en la referida documentación no se advierte la identificación de los puntos críticos o zonas de ocurrencia de posibles deslizamientos, pues no se ha desarrollado un Estudio Geotécnico del área aledaña.



128. Por otro lado, con relación a la identificación de **áreas sensibles** a los movimientos de tierras a lo largo del ONP, dicho informe señala lo siguiente:

*"(...) Actualmente nos encontramos en la fase de levantamiento de la información de campo de las diversas variables y condiciones que pudieran presentar estos tramos como, entre otras – características topográficas, (levantamiento topográfico opcional), accesibilidad, entorno hidrográfico (corrientes de agua que podrían derivar en trabajos de desviación o regulación de estas corrientes de agua), tipo de suelos, delimitación del desbroce de vegetación natural y/o sembrada, posibles interferencias con infraestructura particular o pública..."<sup>144</sup>*



129. Al respecto, en tanto que se trataría de información pendiente de elaboración y, en virtud de ello, no se ha podido adjuntar medio probatorio alguno, tampoco es posible advertir los puntos críticos.

<sup>143</sup> Foja 532: CD-ROM - Informe Técnico N° MAN4-142-2016/MAN4-ML-454-2016.

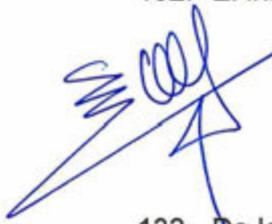
<sup>144</sup> Foja 532: CD-ROM - Informe Técnico N° MAN4-142-2016/MAN4-ML-454-2016.

**b) Listado de Movimientos en la Línea E5-E7, E7-E9 y gráficos de las áreas con movimientos en la línea E5-E7 y E7-E9 (Anexo IV)**

130. Del análisis de dicho documento, se aprecia la ejecución de una prueba denominada "NPS36 GEOPIG"<sup>145</sup>, por parte de la empresa BAKER HUGHES. Asimismo, es posible observar datos registrados de la diferencia de esfuerzos, valores de deformación, movimiento de la línea (horizontal y vertical), y comentarios (en este último recuadro se anota el reemplazo de tubería (*pipe replacement*). Dichos valores estarían complementados con los gráficos del área de movimiento de ducto.
131. Sin embargo, de la información alcanzada, no es posible advertir los puntos críticos o zonas de ocurrencia de posibles deslizamientos de suelos.

**c) Informes de Monitoreos Topográficos en la Progresiva del km. 397+300 del ONP efectuados en los periodos 2012, 2013 y 2014 (Anexo II)**

132. El informe de monitoreo topográfico correspondiente al periodo 2014, concluye:

 (...) **que los desplazamiento y asentamientos en la Progresiva Km 397+300 ONP no han superado los 10 cm (100 mm) desde el primer Monitoreo Topográfico realizado en el mes de Octubre del 2012, cuyo tiempo transcurrido hasta la fecha (Setiembre 2014) es de 2 años 11 meses...**<sup>146</sup> (Énfasis agregado).

133. De lo antes mencionado no es posible advertir la identificación de los puntos críticos o zonas de ocurrencia de posibles deslizamientos de suelos.

**d) Informe Técnico de Falla (Anexo V)**

-  134. En este informe, Petroperú indica:

"5. **Causa de falla:**  
De acuerdo a la descripción de la falla, se concluye que la fisura fue producto del empuje de terreno, cuya fuerza por el volumen de material originó una fuerza que superó el esfuerzo de resistencia."<sup>147</sup>

<sup>145</sup> Cabe señalar que esta prueba "mide las coordenadas (x,y,z) de localización de la tubería y suministra datos para la medición de la deformación a flexión de la tubería y sus cambios usados para el análisis estructural y evaluación de integridad de sistemas de la tubería en áreas geotécnicamente inestables."

 Ver: Paola, Erika "Análisis de Comportamiento Geotécnico de Oleoductos y Gaseoductos en Deslizamientos de Tierra" (Colombia: Universidad Industrial de Santander Escuela de Ingeniería Civil, 2009), pp. 89-90.

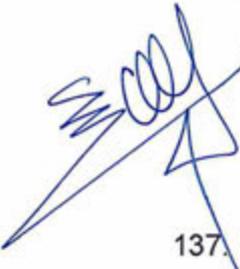
<sup>146</sup> Foja 532: CD-ROM - Anexo II Monitoreo Topográfico km. 397+300 – 2014.

<sup>147</sup> Foja 532: CD-ROM - Anexo III Informe Técnico de Falla de la Progresiva km. 397+300 del Oleoducto Norperuano, p. 3.

135. Sin embargo, esta información no serviría para acreditar la identificación de puntos críticos o zonas de ocurrencias de posibles desplazamientos.

**e) Informe de Inspección Visual y el Reporte Fotográfico (Anexo III) realizados por la empresa ATAC – km 397+300**

136. Del análisis de dicho informe, se advierte solo la verificación de "encamisetado" en las fases de armado y soldadura, de acuerdo con códigos internacionales API 1104, API 570 y Procedimiento Específico de Soldadura; sin embargo, dicho documento no permite acreditar la identificación de puntos críticos o zonas de ocurrencias de posibles desplazamientos.

 C. La determinación del estado actual de la estabilidad de los suelos en el ámbito del kilómetro 397+300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano, indicando si la tubería de 36" del Tramo II del Oleoducto Norperuano ha sufrido movimientos provocados por esfuerzos de flexión en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2015.

137. Con relación a la determinación del estado actual de la estabilidad de suelos, en el ámbito del kilómetro 397+300 del Tramo II del Oleoducto Norperuano, el administrado no ha presentado documentación alguna que permita corroborar la reversión de los efectos ocasionados por la comisión de las conductas infractoras. Por consiguiente, lo sostenido por Petroperú, en el sentido de que habría puesto en marcha todas las acciones para mitigar los efectos de la emergencia en el ambiente (y por tanto, que la finalidad por la cual fueron dictadas las medidas correctivas habría sido satisfecha), no tiene sustento alguno.

138. En consecuencia, teniendo en consideración los argumentos antes esgrimidos, corresponde confirmar la resolución apelada, en el extremo que dictó la medida correctiva indicada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

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

**SE RESUELVE:**

 **PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA-DFSAI del 2 de mayo de 2016 en todos sus extremos; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú 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.



.....  
**HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER**  
Presidente  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

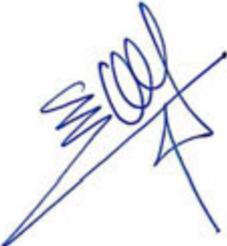


.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

## VOTO SINGULAR DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

En la presente ocasión, si bien se suscribe la Resolución N° 065-2016-OEFA/TFA-SEE, esta vocalía considera de importancia exponer fundamentos basados en normativa y en doctrina, en referencia al término "rehabilitación", fundamentos que a su vez, son coincidentes con la posición manifestada en el voto singular de la Resolución N° 052-2016-OEFA/TFA-SEE y Resolución N° 060-2016-OEFA/TFA-SEE.

1. De la revisión del expediente N° 013-2013-OEFA/DFSAI/PAS es posible extraer terminología que –en opinión de esta vocalía– podría estar siendo utilizada de manera indistinta, correspondiendo entonces precisarse.
2. De acuerdo al Artículo 1°, del Título I referido al objetivo y alcance, del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, es posible **extraer** diferentes terminologías como las referidas a prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar:



*"Artículo 1°.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas y disposiciones para regular en el territorio nacional la Gestión Ambiental de las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento, y distribución de Hidrocarburos, durante su ciclo de vida, con el fin primordial de **prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar** los Impactos Ambientales negativos derivados de tales actividades, para propender al desarrollo sostenible y de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental establecido en la Constitución Política, la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, la Ley N° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2005-EM, de fecha 14 de octubre de 2005 y las demás disposiciones legales pertinentes; así como sus modificatorias o sustitutorias."* (Énfasis agregado).

3. Como consecuencia de lo manifestado en el considerando precedente, es posible afirmar de manera preliminar, **que cada uno de los términos extraídos** invocan conceptos diferentes. En tal sentido y con el propósito de consolidar tal afirmación, es necesario recurrir a la normativa y a la doctrina.
4. Según lo establecido en el Anexo II, relativo a las definiciones del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, se define el término **Remediación** como sigue:

*"Remediación: Tarea o conjunto de tareas a desarrollarse en un sitio contaminado con la **finalidad de eliminar o reducir contaminantes**, a fin de asegurar la protección de la salud humana y la integridad de los ecosistemas."* (Énfasis agregado).

5. De lo expuesto, es posible colegir que la acción de remediación, consiste en desarrollar actividades para eliminar el o los agentes contaminantes que puedan ser encontrados en los diferentes factores ambientales (agua, aire, suelo), total como se puede apreciar en la fotografía 1 del presente voto.

Fotografía 1:

Acción de remediación, es decir, eliminación de los agentes contaminantes en el agua y suelo

---



6. Por otro lado y, de acuerdo a la Real Academia Española, se define al término Rehabilitar como sigue:

*"Rehabilitar: Habilitar de nuevo o restituir a su antiguo estado."*

7. En tal sentido y de lo expuesto como rehabilitación, esta debe entenderse como el conjunto de acciones conducentes a recuperar el ecosistema dañado, a las condiciones previas al impacto; es decir, donde el suelo, agua y aire, permitan la vida de la flora y fauna local entre otros, tal cómo se puede apreciar en la fotografía 2.
8. Por tanto y, en la misma línea argumentativa relativa a los conceptos y a la diferencia entre **remediación y rehabilitación**, se desprende que ambas acciones deben ser realizadas en momentos diferentes, debido a que la rehabilitación solo puede implementarse después de la remediación.
9. En el presente caso, si bien la DFSAI se encontraba facultada a dictar una medida correctiva por el evento ocurrido en el Tramo II del ONP, esta vocalía advierte que las obligaciones que comprenden dicha medida, resultan ser similares a las acciones que en su momento la DFSAI dictó a través de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI en el marco del procedimiento cautelar seguido con dicha empresa bajo el expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA.

10. Sobre el particular, en dicho procedimiento, la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, emitió la Resolución N° 052-2016-OEFA/TFA-SEE en la cual, esta vocalía presentó un voto singular indicándose que el considerando 168 de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, citaba como fuente a TOLEDO MORAN, Bella Karina tal como sigue:

*"168 De esta manera, existen diversas tecnologías para rehabilitar los suelos impactados con petróleo crudo de la zona, entre las cuales se encuentran las **técnicas in situ y ex situ**". (Énfasis agregado).*

Fotografía 2:

Sukaqollos rehabilitados con papa en producción. Caritamaya, Enero 2013



Fuente: FAO SIPAM<sup>148</sup>

11. Al respecto, se indicó que TOLEDO MORAN, Bella Karina, -quien es citada por la DFSAI- mediante su trabajo *"Aplicación de procesos Biológicos como medida de remediación para recuperar suelos limo-arcillosos contaminados con gasolina"*, describe las **técnicas in situ y ex situ**, como acciones y metodologías para la remediación y no para la rehabilitación como lo manifestó la DFSAI en el considerando 168 de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.
12. De esa manera, TOLEDO MORAN, Bella Karina, propone los métodos in situ y ex situ, como aquellos métodos que pueden ser utilizados para la remediación; sin

<sup>148</sup> CANAHUA MURILLO, Alipio. *Rehabilitación del agroecosistema de sukaqollos y contribución a la seguridad alimentaria en la cuenca del Titicaca*. Sistemas Ingeniosos del Patrimonio Agrícola Mundial. FAO SIPAM, p. 10.

embargo, en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, correspondiente al Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA, la DFSAI menciona que los métodos in situ y ex situ, pueden ser usado para la rehabilitación, citando a la misma fuente.

13. Por tanto y con base en los fundamentos normativos, técnicos y de doctrina, esta vocalía considera que la DFSAI, en el marco del presente procedimiento administrativo, siempre ha buscado que el administrado realice acciones conducentes a la remediación en vez de rehabilitación, tal como se demuestra en los considerandos previos.

En atención a los fundamentos expuestos, el presente voto es por **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 619-2016-OEFA/DFSAI del 2 de mayo de 2016 en todos sus extremos en los seguidos a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. sobre la base de los argumentos agregados en el presente voto.



.....  
**EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental