



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

**RESOLUCIÓN N° 475-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE : 2622-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : GASODUCTO SUR PERUANO S.A.  
SECTOR : GAS NATURAL  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 609-2018-OEFA/DFAI

*SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, en el extremo que declaró responsabilidad administrativa de Gasoducto Sur Peruano S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 1 del cuadro N° 1 de la presente resolución, ello al haberse vulnerado el principio del debido procedimiento y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación, y en consecuencia se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.*

*Por otro lado, se confirma la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, en el extremo que declaró responsabilidad administrativa de Gasoducto Sur Peruano S.A. por la comisión de las conductas infractoras N°s 2, 3 y 4 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Lima, 28 de diciembre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. El 23 de julio de 2014, Gasoducto Sur Peruano S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **GSP**) y el Estado Peruano, a través del Ministerio de Energía y Minas (en lo sucesivo, **Minem**) celebraron el Contrato de Concesión para el Proyecto denominado "Mejoras a la Seguridad Energética y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano" (en

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20563236354.

lo sucesivo, **Contrato de Concesión**); el cual autorizaba al primero a operar en el Tramo B y A1, y las Derivaciones Quillabamba y Cusco del Gasoducto del Sur.

2. Mediante Resolución Directoral N° 232-2015-MEM/DGAAE del 24 de julio de 2015, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Dgae del Minem**) aprobó a favor de GSP el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto *Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano – Gasoductos Secundarios Quillabamba y Anta Cusco*.
3. Del 10 al 13 de mayo de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular**) a la unidad fiscalizable<sup>2</sup> *Gasoductos Secundarios Quillabamba y Anta Cusco*, de titularidad de GSP, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones socioambientales, los Instrumentos de Gestión Ambiental y los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA.
4. Los resultados obtenidos en dicha Supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa<sup>3</sup> s/n del 10 de mayo de 2016, los cuales fueron evaluados por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 292-2016-OEFA/DS-CCSA<sup>4</sup> (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión**) así como en el Informe de Supervisión N° 258-2017-OEFA/DS-HID<sup>5</sup> del 28 de abril de 2017 (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión**).
5. Sobre la base de los referidos informes, mediante Resolución Subdirectoral N° 1901-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de noviembre de 2017<sup>6</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GSP<sup>7</sup>.
6. El 25 de enero de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en lo sucesivo, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 0060-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI<sup>8</sup>, el cual fue notificado al administrado el 29 de enero de

---

<sup>2</sup> Unidad fiscalizable ubicada en los distritos de Quellouno, Echarate y Santa Ana de la provincia La Convención; Challabamba y Colquepata de la provincia de Paucartambo; Calca, Lamay y Coya de la provincia de Calca; y Chinchero, Cachimayo y Pucyura de la provincia de Anta; todos los descritos, ubicados en el departamento de Cusco.

<sup>3</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 258-2017-OEFA/DS-HID, pp. 77 al 79, contenido en el disco compacto obrante a folio 20.

<sup>4</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 258-2017-OEFA/DS-HID, pp. 40 al 76, contenido en el disco compacto obrante a folio 20.

<sup>5</sup> Folios 2 al 19.

<sup>6</sup> Folios 24 al 28. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 24 de noviembre de 2017 (folio 29).

<sup>7</sup> Mediante escrito con Registro N° 92189 del 20 de diciembre de 2017, GSP presentó sus descargos a la referida resolución (folios 30 al 57).

<sup>8</sup> Folios 58 al 67.

2018 y donde se le otorgó un plazo de quince días hábiles a fin de que formule sus descargos<sup>9</sup>.

7. Mediante Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI<sup>10</sup> del 28 de marzo de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) declaró la existencia de responsabilidad administrativa de GSP<sup>11</sup>, por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras**

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	GSP no cumplió con los compromisos contenidos en su Estudio de Impacto Ambiental (en lo sucesivo, EIA), pues no se ejecutó las acciones de conformación de un grupo representativo por cada	Artículo 3° y 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>12</sup> (en	Literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de Infracción y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de

<sup>9</sup> Los mismos que fueron presentados por GSP mediante escrito con registro N° 16179 del 20 de febrero de 2018 (folios 69 al 105).

<sup>10</sup> Folios 119 al 126. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 12 de abril de 2018 (folio 127).

<sup>11</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:

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

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

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

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

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

<sup>12</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

**Artículo 3°.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares**

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente. Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	comunidad o localidad capaz de cubrir las necesidades del monitoreo y vigilancia de las actividades del proyecto, pues las localidades de Miraflores Alto y Miraflores Bajo, no cuentan con representante (s) en el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (en adelante, <b>PMVC</b> ).	adelante, <b>RPAAH</b> ); en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, <b>LGA</b> ); artículo 15° <sup>13</sup> de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en lo sucesivo, <b>Ley del SEIA</b> ) y el artículo 29° <sup>14</sup> del	Actividades en Zonas Prohibidas aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>15</sup> (en adelante, <b>RCD N° 049-2013-OEFA/CD</b> ); detallado en el numeral 2.1 del rubro 2 del cuadro anexo a la misma.

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

**Artículo 8°.- Requerimiento de Estudio Ambiental**

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

<sup>13</sup> **Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

**Artículo 15°.- Seguimiento y control**

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2 El seguimiento, supervisión y control se podrá ejecutar a través de empresas o instituciones que se encuentren debidamente calificadas e inscritas en el registro que para el efecto abrirá la autoridad competente. Las empresas o instituciones que elaboren los estudios de impacto ambiental no podrán participar en la labor de seguimiento, supervisión y control de los mismos.

<sup>14</sup> **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto supremo N° 019-2009-MINAM**

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

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

<sup>15</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**

**Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental**

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental:

a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados en los Instrumentos de Gestión Ambiental que tienen un carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real.

La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
		Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, RLSEIA).	
2	GSP no ejecutó las acciones para implementar el Plan de trabajo de monitoreo y vigilancia ciudadana de los sectores que conforman la Ramal Quillabamba Anta, conforme a lo establecido en su EIA.	Artículo 3° y 8° del RPAAH en concordancia con el artículo 24° de la LGA; artículo 15° de la Ley del SEIA) y el artículo 29° del RLSEIA.	Literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD; detallado en el numeral 2.1 del rubro 2 del cuadro anexo a la misma.
3	GSP no realizó las actividades previas a la negociación de tierras, con todos los poseedores de los predios ubicados en los distritos de Quellouno y Echarate, que cuentan con minuta de inscripción ante los Registros Públicos de contratos, para el pago de indemnización, cesión y autorización de uso de tierras, conforme a lo establecido en su EIA.	Artículo 3° y 8° del RPAAH en concordancia con el artículo 24° de la LGA; artículo 15° de la Ley del SEIA) y el artículo 29° del RLSEIA.	Literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD; detallado en el numeral 2.1 del rubro 2 del cuadro anexo a la misma.
4	GSP no realizó el reporte final mensual de las contrataciones de mano de obra local, realizadas en el proyecto, conforme a lo establecido en su EIA.	Artículo 3° y 8° del RPAAH en concordancia con el artículo 24° de la LGA; artículo 15° de la Ley del SEIA) y el artículo 29° del RLSEIA.	Literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD; detallado en el numeral 2.1 del rubro 2 del cuadro anexo a la misma.

Fuente: Resolución Subdirectoral N°1901-2017-OEFA/DFSAI/SDI  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

8. La Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Con relación a la conducta infractora N° 1

- i) Conforme a lo establecido en su EIA, GSP se comprometió a conformar un grupo representativo capaz de cubrir las necesidades del monitoreo y vigilancia de las actividades del proyecto con mayor impacto potencial; para lo cual elegiría un representante o más por cada comunidad o local.
- ii) No obstante, la primera instancia señaló que la DS, en el marco de la Supervisión Regular, advirtió que aun cuando el PMVC de GSP estaba conformado por tres pobladores –que representan a los distritos de Pamocuyoc-Quellouno, Isabellipani-Echarati y Montreal-Echarati–, no

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
<b>2. DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>				
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 5 a 500 UIT

ocurría lo mismo con los sectores Miraflores Alto y Miraflores Bajo del distrito de Echarati.

iii) Sobre los descargos del administrado la referida autoridad señaló lo siguiente:

- Con relación al vicio de nulidad en el que se incurre al emitir la Resolución Subdirectoral N° 1901-2017-OEFA/DFSAI/SDI incurre en vicio de nulidad pues no habría valorado los argumentos contenidos en su escrito de descargos, la primera instancia desestimó aquel argumento en tanto señaló que únicamente son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión.
- De otro lado, en torno al hecho de que las localidades de Miraflores Alto y Miraflores bajo no cuentan con representantes en el PMVC, debido a que no se desarrollaron los mecanismos internos de selección de sus representantes – ello, pese a que el administrado aduce haber remitido la comunicación formal de inicio de obra en el mes de diciembre de 2015; la DFAI precisó que:
  - ✓ Tras la revisión de los actuados no existe documento alguno que acredite a los señores Denis Emerson Gonzales Valer (coordinador de Quellouno) y Jesús Torres Añauco (coordinador de Echarati) como representantes de las localidades de Miraflores Alto y Bajo para las actividades del PMVC.
  - ✓ Aun cuando existe una comunicación formal a las autoridades de las referidas localidades, esta se refería al inicio de obra en diciembre de 2015 y no a la convocatoria para participar del programa. Por lo que, con ello, no se demuestra que se hubieran realizado las acciones necesarias para elegir al monitor representante de dichas localidades, conforme lo señala el EIA.
- Sobre el extremo concerniente a que las labores constructivas del Gasoducto Secundario solo contemplaron un avance menor de la etapa de apertura de 1.5 km de pista en el sector de Miraflores, por lo que los monitoreos recién iniciaban sus labores en espera del nombramiento oficial –previa aceptación de las autoridades–, la Autoridad Decisora señaló que:
  - ✓ Aunado a la falta de acreditación de representatividad del señor Jesús Torres Añauco con relación a las localidades de Miraflores Alto y Miraflores Bajo; GSP entró en contradicción con los argumentos señalados como descargos a la Resolución Subdirectoral N° 1901-2017-OEFA/DFSAI/SDI, donde indica que el representante de dichos sectores era el señor Denis Emerson Gonzales Valer.

- ✓ Asimismo, refirió que los compromisos ambientales asumidos por el administrado no se condicionan a un nivel de avance de proyecto, por lo que incluso si dichas labores constructivas se encontraban en etapa inicial, GSP se encontraba obligado a cumplir con lo señalado en su EIA.
- iv) En virtud a los fundamentos expuestos, la DFAI declaró responsable a GSP por la comisión de la conducta infractora N° 1 detallada en el cuadro N° 1 de la presente resolución.

Sobre la conducta infractora N° 2

- v) Al respecto, la primera instancia mencionó que, conforme a lo establecido en su EIA, GSP se comprometió a realizar una serie de actividades para la implementación del Plan de Trabajo de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (en adelante, **PTMVC**), entre las cuales se encontraba la elaboración de un plan de trabajo de monitoreo y vigilancia ciudadana que incluye un cronograma de monitoreo.
- vi) Ahora bien, señaló que de la revisión del cronograma del PTMVC del 24 de abril al 22 de mayo de 2016, solo se contemplaron las poblaciones ubicadas en el Bajo Urubamba, no considerándose las ubicadas en el ramal Quillabamba Anta.
- vii) Sobre los descargos de GSP, la DFAI refirió que:
  - Si bien el administrado indicó que cuenta con un plan de trabajo integral aplicable para todo el proyecto, en aquel no se detalla ni establece que el mismo sea aplicable al ramal Quillabamba.
  - Con relación a la ausencia de previsión de actividades en el ramal, acotó que, toda vez se encontraron acopios de tuberías:
    - ✓ GSP tenía conocimiento de que en dicho ramal se estaban acopiando materiales propios del proceso constructivo por lo que debió considerarlo en los tres cronogramas semanales que comprenden desde el 24 de abril hasta 29 de mayo y del 6 al 12 de junio de 2016; ello en tanto, conforme se señala en el procedimiento del PMVC, son actividades a monitorear en la etapa constructiva del proyecto.
  - En torno al hecho de que (i) contaba con un Plan de Monitoreo Integral pues, a partir de lo dispuesto en su EIA, las labores de monitoreo se encontraban en relación a la percepción de la población al momento de la construcción (siendo que el monitoreo de los componentes y de su correspondiente cronograma se encontraba en relación al avance constructivo diario); y que (ii) cumplió con el compromiso de monitoreo correspondiente a la fase de ejecución –prescrito en su EIA– pues presentó mensualmente el avance de las labores de monitoreo de cada componente referido al Gasoducto Secundario Quillabamba, la DFAI

señaló que aquellos no son materia de análisis en este extremo, pues la conducta está referida a no haber ejecutado las acciones para la implementación del PTMVC señalado en el GAS.

- viii) En esa medida, toda vez que quedó acreditado que el Ramal Quillabamba Anta no fue considerado en ningún plan de trabajo ni cronograma de monitoreo presentados por el administrado, determinó la responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora imputada en el numeral 2 del cuadro N° 1 de la presente resolución.

En torno a la conducta infractora N° 3:

- ix) Al respecto, GSP se comprometió a realizar una serie de actividades previas a la negociación y compensación por el uso de tierras e indemnización, referidas a investigar y registrar titulares, límites territoriales, propietarios particulares y donde no los hay, realizar reuniones con autoridades y obtener información sobre la propiedad, posesión, usufructo del área de interés para el proyecto.
- x) No obstante, el administrado únicamente remitió las minutas de inscripción –ante los Registros Públicos– de contratos por el pago de indemnización, cesión y autorización del administrado a favor de catorce poseedores siendo que el total de los predios asciende a veinte.
- xi) En esa medida, la DS advirtió que el administrado no cumplió con ejecutar el proceso de negociación del *Programa de negociación, compensación por el uso de tierras e indemnización*, pues no realizó cabalmente en tanto al no realizar la investigación pertinente ni actos previos de negociación con los pobladores (propietarios y poseedores de predios, conforme a su EIA); siendo que no resulta suficiente con acreditar mediante minutas de inscripción, actos previos de negociación.
- xii) Con relación a los descargos realizados al Informe Preliminar de Instrucción, la primera instancia señaló que si bien se advierte la realización de actividades previas de negociación de tierras en los distritos de Quellouno y Echarati, este no se cumplió en su totalidad, pues solo se remitió los documentos respecto de las actividades realizadas con la Asociación de Productores Agropecuarios de Centro Ccochayoc A5PROAPCC del distrito de Quellouno.
- xiii) Finalmente, respecto a la información<sup>16</sup> remitida – correspondiente a los expedientes de las negociaciones realizadas en los distritos de Quellouno y

<sup>16</sup>

Documentación que contiene cartas de invitación, actas de pre negociación y autorizaciones de ingreso y la minuta de otorgamientos de servidumbre correspondiente a los predios N° CCDS-DDV-404A1, CCDS-DDV-404A1-B, CCDS-DDV-404A1-C, CCDS-DDV-404A1-D, CCDS-DDV-406A1, CCDS-DDV-407A1, CCDS-DDV-510A1-B, CCDS-DDV-511A1-B, CCDS-DDV-513 A1 -A, CCDS-DDV-518A1-A, CCDS-DDV-518A1-B, CCDS-DDV-521A1-A al CCDS-DDV-525A1-A, GS2G001 al GS2G006, GS2G008 al GS2G0010, GS2G0010P, GS2G0012, GS2G0099, GS2G0109, GS2G0130, GS2G0181 al GS2G0184, GS2G0132 al GS2G0137, GS2G0137, GS2G0139 al GS2G0140, GS2G0144 al GS2G0145, GS2G0149 al GS2G0152, GS2G0154, GS2G0158 al GS2G0159, GS2G0166, GS2G0169 al GS2G0170, GS2G0172, GS2H0005, GS2H0007 al GS2H0013, GS2H0020 al GS2H0021, GS2H0023 al GS2H0025, GS2H0028, GS2H0031 al GS2H0032,

Echarate, la DFAI señaló que los mismos no corresponden a los predios materia de análisis del presente procedimiento sancionador.

- xiv) En función a lo señalado, la primera instancia declaró la responsabilidad del administrado en este extremo, en tanto aquel no acreditó la realización de las actividades previas a la negociación de tierras, con todos los poseedores de los predios que cuentan con minuta de inscripción ante los Registros Públicos de contratos por el pago de indemnización, cesión y autorización de uso de tierras, conforme a lo establecido en su EIA.

Sobre la conducta infractora N° 4:

- xv) Con relación a este extremo, la primera instancia precisó que GSP – a través del EIA– se comprometió a realizar actividades de seguimiento de las contrataciones de mano de obra local realizadas en el proyecto; actividades entre las que se encuentran i) la emisión de un informe quincenal con el reporte del estatus de contratación realizada por las empresas contratistas y subcontratistas y ii) la emisión de informe final mensual con los datos y características de las contrataciones realizadas en ese mes por parte del administrado.
- xvi) No obstante, de la revisión de la documentación que obra en el Informe de Supervisión, la Autoridad Decisora señaló que si bien fue posible advertir que GSP i) realizó reuniones de elección de mano de obra local conjuntamente con las autoridades locales de las poblaciones ubicadas en los distritos de Quellouno, Echarate y Santa Ana (ello en tanto, remitió las actas de selección), y ii) presentó la relación de empleados que laboran en la empresa; no detalló el tipo de contratación ni referenció si la misma corresponde a la contratación de mano de obra local.
- xvii) Así también, acotó que aun cuando el administrado cuenta con las actas de selección de mano de obra local, no acreditó que cuente con el reporte final mensual de seguimiento de la contratación de mano de obra local, conforme lo señalado en su EIA.
- xviii) En efecto, con relación al argumento formulado por el administrado en virtud del cual precisó que sí cumplió con el compromiso asumido en su EIA pues la información referente a la mano de obra local forma parte del Informe de Cumplimiento Socioambiental enviado al OEFA mensualmente y de manera oportuna, la DFAI mencionó que de la revisión de la documentación presentada por GSP (antes del inicio del PAS) por parte de la Autoridad Instructora, se advierte que dicho administrado realizó el seguimiento de las contrataciones de mano de obra local ejecutadas por las empresas contratistas y subcontratistas<sup>17</sup>; sin embargo, pese a haber realizado el seguimiento de la contratación de mano de obra local con carácter semestral

---

GS2H0041 al GS2H0042 y GS2H004736.

<sup>17</sup> Toda vez que elaboró una relación de las personas contratadas en donde se detalla la procedencia del personal contratado, cargo que ocupa, tipo de mano de obra local (directa/indirecta - calificada/poco calificada) y sexo (femenino/masculino) acompañado de gráficos estadísticos

en el periodo 2015 (julio y diciembre) y trimestralmente en el primer trimestre 2016 (marzo), GSP no cumplió con la frecuencia de seguimiento, toda vez que de acuerdo al EIA el administrado debe realizar dicho seguimiento mediante un reporte final mensual y las contratistas y subcontratistas mediante un informe quincenal.

- xix) Lo señalado, fue verificado por la primera instancia cuando, luego del análisis del Reporte de Cumplimiento Ambiental se advierte que el administrado informó del seguimiento de la contratación de mano de obra local a través del Reporte de Cumplimiento Ambiental mensual; no obstante, no evidenció el seguimiento de mano de obra local correspondiente al mes de abril de 2016<sup>18</sup>.
- xx) En tal sentido, la primera instancia determinó la responsabilidad administrativa de GSO en tanto señaló que aquel no corrigió la conducta infractora detectada pues aun cuando realizó el seguimiento de mano de obra local con una frecuencia semestral en el periodo 2015 (julio y diciembre) y mensual en el 2016 (de enero a marzo y de mayo a diciembre), no acreditó el seguimiento correspondiente al mes de abril de 2016.

#### En torno a la medida correctiva

- xxi) Sobre el particular, la Autoridad Decisora resolvió que, al no existir efecto nocivo al medio ambiente (debida a la naturaleza de las conductas infractoras) y habiéndose terminado el contrato de concesión del Proyecto (conforme se desprende de lo señalado en la Resolución Suprema N° 003-2017-EM), carece de mérito el dictado de una medida correctiva.

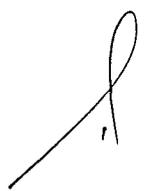
9. El 2 de mayo de 2018, GSP interpuso recurso de apelación<sup>19</sup> contra la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:

#### Con relación a la conducta infractora N° 1

- a) Para efectos de la emisión de la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI, la primera instancia no evaluó correctamente los medios probatorios ofrecidos, pues en la comunicación ofrecida no sólo se hizo referencia al inicio de obra, sino que además se informó a la localidad respecto a la necesidad de implementar el PMVC.
- b) En esa línea, infirió que las razones por las cuales las localidades de Miraflores Alto y Bajo no contaron con representante para la participación del PMVC, no responden a razones imputables a GSP pues se cumplió con emplazarlas para tal fin.

<sup>18</sup> Cabe señalar que, al respecto, la DFAI mencionó que el seguimiento realizado en el año 2016 corresponde a los meses de enero, febrero, marzo (donde señaló que no realizó contrataciones), marzo (del 23 al 24), mayo, junio, julio, agosto, setiembre, octubre, noviembre y diciembre.

<sup>19</sup> Folios 129 al 137. Presentado mediante escrito con Registro N° 40644.

- 
- 
- 
- c) Así también, señaló que, pese a la inexistencia de mecanismos internos de selección y a efectos de cumplir con lo establecido en su EIA, designó al señor Jesús Torres Añauca (coordinador del distrito de Echarati, al cual pertenece el sector de Miraflores alto y bajo) para la realización de los monitoreos mientras la citada localidad contara con representante electo.
- d) En razón a ello, precisó, obran en el expediente reportes mensuales de la empresa Silorza –seleccionada para realizar trabajos de coordinación y acompañamiento del mencionado programa–, los cuales no fueron valorados correctamente por la primera instancia; pues la DFAI se limitó a describir los medios probatorios ofrecidos sin realizar el análisis correspondiente que lleve a determinar que los mismos no han servido para desacreditar el incumplimiento imputado.
- e) Por otro lado, rechazó haber incurrido en contradicción en sus descargos, pues en ningún caso se hizo referencia alguna a que el señor Gonzales Valer asumiría las funciones de monitoreo mencionados; sino que, por el contrario, señaló expresamente que fue el señor Torres Añauca quien asumió el cargo – lo cual se acredita con las actas y registros ofrecidos.
- f) Finalmente, reiteró su negativa de haber incumplido con las obligaciones señaladas en su EIA, puesto que la designación temporal del señor Torres Añauca se encontraba perfectamente prevista en dicho documento; pues señaló que entre diciembre de 2015 hasta el término de la concesión, se había ejecutado un avance menor para efectos de acreditar que para cuando se efectuó la Supervisión Regular, contaba con un nombramiento temporal previsto en dicho instrumento.

#### Sobre la conducta infractora N° 2

- g) Con relación al presente extremo, reiteró los argumentos expuestos en sus descargos, indicando que cumplió con presentar un Plan de Monitoreo Integral de todo el proyecto, pero que *lógicamente* el monitoreo a los componentes y su correspondiente cronograma estaba en relación al avance constructivo diario del proyecto en el Ramal Quillabamba; por lo que, acotó que si el cronograma no preveía actividades en el mencionado ramal, es porque el periodo al cual el mismo se refería no tenía previsto el desarrollo de actividades.
- h) De igual manera precisó que, aun cuando cumplió con remitir oportunamente al OEFA los informes trimestrales sobre el PMVC de los distritos de Quellouno y Echarate, en los cuales se venía ejecutando el Ramal Quillabamba, pudiéndose observar en el máximo detalle, tanto el programa como el acompañamiento mensual del mismo, la DFAI indicó que los mismos no son materia de análisis pues la conducta infractora está referida a que no se habría ejecutado las acciones para implementar el PTMVC de acuerdo al EIA del administrado.

- i) En esa medida, rechazó dicha afirmación pues señaló que en el expediente obra expresamente que con carácter mensual, cumplió con presentar el avance de sus labores de monitoreo de cada componente referido al Gasoducto Secundario Quillabamba; los mismo que formaban parte del Informe de Cumplimiento Socioambiental que se remitía al OEFA mensualmente.
- j) Por consiguiente, señaló que no incurrió en el incumplimiento imputado y por ende, tampoco en la responsabilidad administrativa atribuida.

#### Respecto de la conducta infractora N° 3

- k) Sobre la presente conducta infractora, precisó que, contrariamente a lo señalado por la DFAI en el expediente obran los medios probatorios suficientes para acreditar, antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, el cumplimiento de todas las actividades previas a la negociación de tierras conforme lo señala su EIA, respecto a todo el ámbito del Ramal Quillabamba.
- l) Al respecto, reiteró que en el expediente obran tres discos compactos que contienen todas las negociaciones realizadas en los distritos de Quellouno, Echarate, la misma que registra documentación donde se evidencia el cumplimiento integral con los compromisos asumidos en su EIA.
- m) Estando a ello, indicó que quedó totalmente acreditado que, a efectos de la emisión de la resolución apelada, la DFAI no evaluó correctamente los medios probatorios presentados.

#### En torno a la conducta infractora N° 4

- n) Sobre la presente conducta infractora, precisó que, contrariamente a lo señalado por la DFAI, sí cumplió el compromiso asumido en su EIA, pues el seguimiento de la mano de obra local formaba parte del Informe de Cumplimiento Socioambiental que GSP enviaba de forma mensual al OEFA.
- o) Prueba de ello, está en que –en sus descargos presentados durante el presente procedimiento– ofreció el detalle de los folios referidos a mano de obra local correspondientes al mencionado Informe, el mismo que incluye todos los periodos mensuales de ejecución del proyecto, incluido el mes de abril de 2016.
- p) En ese sentido, rechazó haber incurrido en el incumplimiento imputado, en tanto quedó acreditado que, en la emisión de la resolución apelada, no se evaluó correctamente los medios de prueba ni los argumentos expuestos en sus descargos.
- q) Finalmente, y en función a lo señalado, solicitó se revoque la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI, en todos sus extremos, en tanto

demostró que no incurrió en los incumplimientos imputados, así como (en algunos casos) cumplió con acreditar las correcciones correspondientes antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador materia de análisis, correspondiendo – en esos casos – la aplicación de la eximente de la subsanación voluntaria, de conformidad con lo establecido en el literal f) del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante, **TUO de la LPAG**).

## II. COMPETENCIA

10. 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>20</sup>, se crea el OEFA.
11. 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>21</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.
12. 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,

<sup>20</sup> Decreto Legislativo N° 1013, 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.

<sup>21</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.

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>22</sup>.

13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>23</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>24</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.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>25</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>26</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer

22

**Ley N° 29325**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

23

**Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

**Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

24

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

**Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.**

25

**Ley N° 29325.**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

26

**Decreto Supremo N° 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 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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>27</sup>.
16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>28</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. 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.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>29</sup>.
19. 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>30</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

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

<sup>28</sup> LGA

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>30</sup> Constitución Política del Perú de 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

a que dicho ambiente se preserve<sup>31</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>32</sup>.

20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. 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>33</sup>.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones para resolver en el presente caso son las que se detallan a continuación:
  - i) Determinar si la DFAI motivó debidamente la determinación de responsabilidad administrativa de GSP, respecto de las conductas infractoras N<sup>os</sup> 1, 2 y 3 del Cuadro N<sup>o</sup> 1 de la presente resolución.
  - ii) Determinar si corresponde aplicar la causal eximente contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255<sup>o</sup> del TUO de la LPAG, respecto de la conducta infractora N<sup>o</sup>4 detallada en el Cuadro N<sup>o</sup> 1 de la presente resolución.

<sup>31</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N<sup>o</sup> 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>32</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<sup>o</sup> 03610-2008-PA/TC.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N<sup>o</sup> 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.I. Determinar si la DFAI motivó debidamente la determinación de responsabilidad administrativa de GSP, respecto de las conductas infractoras N<sup>os</sup> 1, 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución

24. Con carácter preliminar al análisis de la presente cuestión controvertida, resulta necesario recalcar que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>34</sup>, se establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones.
25. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>35</sup>, al atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
26. Partiendo de lo expuesto, en el caso concreto resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3<sup>o</sup><sup>36</sup> del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6<sup>o</sup><sup>37</sup> del citado

34

#### TUO de la LPAG

##### Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

35

#### TUO de la LPAG

##### Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

36

#### TUO de la LPAG

##### Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

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

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

37

#### TUO de la LPAG

##### Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

27. Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que, el acto administrativo que sustenta, sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
28. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación<sup>38</sup>. Por un lado, se recoge la obligación de la motivación en las

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

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

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

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

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima precedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

<sup>38</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) ha señalado lo siguiente:

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

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

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

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

(...)

decisiones que tome la Administración Pública<sup>39</sup>, conforme al principio del debido procedimiento, mientras que, en segundo lugar, se consigna –como requisito previo a la motivación– la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>40</sup>.

29. Del marco normativo expuesto, en ese sentido, se concluye que la motivación exige que en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto de un caso concreto, se realice la exposición de los hechos debidamente probados (lo cual incluye, en todo caso, se haya realizado previamente la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos) y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación; ello como garantía del debido procedimiento administrativo;
30. Por tanto, esta sala en consideración a que GSP indicó en su recurso de apelación que en la resolución venida impugnada, no se valoraron adecuadamente sus descargos –lo cual le genera un agravio– se procederá a verificar si la DFAI al emitir acto administrativo materia de análisis, evaluó todos los medios probatorios presentados por el recurrente en sus descargos, conforme se aprecia a continuación:

Con relación a la conducta infractora N° 1

31. Con carácter previo, es de recordar que, en el presente caso, la DFAI halló responsable a GSP en tanto aquel no cumplió con los compromisos contenidos en su EIA, pues no ejecutó las acciones de conformación de un grupo

---

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

<sup>39</sup> TUO de la LPAG

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)**

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

<sup>40</sup> TUO de la LPAG

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)**

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

representativo por cada comunidad o locación capaz de cubrir las necesidades del monitoreo y vigilancia de las actividades del proyecto, pues las localidades de Miraflores Alto y Bajo no cuentan con representantes en el PMVC.

32. En esa medida, en su escrito de apelación GSP precisó que la Autoridad Decisora no habría valorado correctamente los medios probatorios ofrecidos ni los argumentos expuestos, al señalar lo siguiente:

- (...)
2. Al respecto, resulta evidente que para efectos de la emisión de la Resolución no se han evaluado correctamente los medios probatorios ofrecidos por GSP toda vez que, la comunicación ofrecida no sólo se refiere al inicio de obra, sino que además, a través de a[sic] misma se informa a la localidad la necesidad de implementar el PMVC. (...)
  5. Como prueba lo antes mencionado, obran en el expediente reporte mensuales de la empresa SILORZA que fue la seleccionada para realizar los trabajos de coordinación y acompañamiento del programa mensual, los cuales no han sido valorados correctamente por vuestro despacho.
  6. En efecto, en el punto 25 de la Resolución, vuestro Despacho se limita a describir que dichos documentos han sido ofrecidos como medios probatorios. Sin embargo, omiten realizar el análisis correspondiente que lleva a determinar que los mismos no han servido para desacreditar el incumplimiento imputado.
  8. A respecto, rechazamos rotundamente haber incurrido en alguna contradicción, toda vez que nuestros Descargos no hacen referencia alguna al señor Gonzales Valer; todo lo contrario, de la revisión de los mismos señalamos expresamente que fue el señor Torres Añauca quien asumió el monitoreo (...).

33. Teniendo en cuenta ello, a través del cuadro N° 2, se procederá a evaluar si los medios de prueba y argumentos presentados por GSP contra el Informe Final de Instrucción— a efectos de desvirtuar la imputación de la conducta infractora N°1, fueron valorados adecuadamente por la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI.

34. Para ello evaluaremos, en primer término, si los mismos fueron tenidos en cuenta al momento de emitir la resolución venida en grado, a través del cuadro detallado a continuación:

**Cuadro N° 2: Medios probatorios y argumentos presentados por el administrado y análisis de los mismos realizados por la DFAI con relación a la conducta infractora N° 1**

Medios probatorios y descargos presentados por GSP	Análisis de la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI
Descargos a la Resolución Subdirectoral N° 1901-2017-OEFA/DFSAI/SDI	(...) <p>22. Ahora bien, de la revisión de los actuados se advierte que el administrado no presentó los documentos que acrediten al señor Denis Emerson Gonzales Valer ni al señor Jesús Torres Añauca como representantes de las localidades de Miraflores Alto y Miraflores Bajo para las</p>
(...) <p>5. En efecto, tal como hemos demostrado oportunamente, pese a que GSP en diciembre de 2015, les comunicó formalmente el inicio de la obra a sus</p>	

Medios probatorios y descargos presentados por GSP	Análisis de la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI
<p>representantes, éstos no designaron un representante para la conformación de grupos representativos arguyendo no haber desarrollado mecanismos internos de selección.</p> <p>6. Estando a ello, para efectos de prescindir de ninguna representatividad en la zona, se optó porque el señor Denis Gonzales Valer, coordinador del distrito de Quellouno, represente a la localidad de Miraflores en las actividades del PMVC en tanto las localidades elegían su representante. (...)</p>	<p>actividades del PMVC.</p> <p>23. Además, corresponde precisar que, si bien GSP remitió una comunicación formal a las autoridades de las localidades de Miraflores Alto y Miraflores Bajo, esta se refería al inicio de obra en diciembre de 2015, y no a la convocatoria para participar del PMVC.</p>
Descargos al Informe Final de Instrucción	
<p>(...)</p> <p>8. En ese sentido, de acuerdo a lo ya señalado por GSP en la comunicación del 20 de febrero del 2017, las localidades de Miraflores Alto y Bajo, no contaron con representante para participación del PMVC, a pesar de haberseles remitido una comunicación formal, bajo el argumento de no haber desarrollado los mecanismos internos de selección de sus representantes. No obstante a ello, el Sr. Jesús Torres Añauca, coordinador del distrito de Echarati, Distrito al cual pertenece el sector de Miraflores Alto y bajo, en adición a sus funciones, realizó el monitoreo mientras la citada localidad elegía a su representante (...)</p> <p>9. Prueba de lo anterior se adjunta en reportes mensuales de la empresa SILORZA que fue la seleccionada para realizar los trabajos de coordinación y acompañamiento del programa mensual, tal como se observa en REPOTES DE ACTIVIDADES – PMVC, al respecto se adjunta un CD como Anexo I.</p> <p>10. Por otro lado, a pesar que la comunicación de inicio de obra se realizó formalmente en diciembre del 2015, las labores constructivas del Gasoducto Secundario Quillabamba, hasta el término de la concesión el 24 de enero del 2017, solo contemplaron un avance menor que alcanzaba solo a la etapa de Apertura de 1.5 Km. de pista en el sector de Miraflores, por lo que los monitores estaban recién iniciando sus labores a la espera del nombramiento oficial, previa aceptación de</p>	<p>24. En tal sentido, el hecho de que el administrado dirigiera una comunicación formal a las autoridades de las localidades de Miraflores Alto y Bajo, no demuestra que haya ejecutado las acciones necesarias para elegir al monitor representante de dichas localidades, de acuerdo a lo establecido en su EIA.</p> <p>25. En el escrito de descargos al Informe Final de Instrucción el administrado alega que la empresa ASILORZA S.A.C. realizó los trabajos de coordinación y acompañamiento del programa mensual del PMVC del proyecto, para lo cual adjuntó los informes de avance de actividades de los meses octubre, noviembre y diciembre 2015, y de febrero, marzo y abril 2016.</p> <p>26. Así también indica que, desde la comunicación oficial de inicio de obra en diciembre 2015 hasta el término de la concesión, las labores constructivas del gasoducto secundario Quillabamba sólo contemplaron un avance menor de la etapa de apertura de 1.5 km de pista en el sector de Miraflores, por lo que los monitoreos recién iniciaban sus labores en espera del nombramiento oficial previa aceptación de las autoridades. Asimismo, adjuntó las actas de monitoreo del sector Miraflores firmados por el señor Jesús Torres Añauca (Coordinador del distrito de Echarati).</p> <p>27. Sobre el particular corresponde precisar que el administrado no solo no acreditó que el señor Jesús Torres Añauca sea el representante de Miraflores Alto y Bajo, sino que además entra en contradicción con lo señalado en sus descargos a la Resolución Subdirectoral donde indica que el representante era el señor Denis</p>

Medios probatorios y descargos presentados por GSP	Análisis de la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI
<p>las autoridades, al respecto presentamos en el Anexo II las actas de monitoreo del sector de Miraflores Firmados por el Sr. Jesús Torres Añauca.</p>	<p>Emerson Gonzales Valer. En ese sentido, los medios probatorios presentados por el administrado (actas y registros) no acreditan el cumplimiento de su compromiso ni la corrección de la conducta, por lo que no enervan su responsabilidad.</p> <p>28. Además, cabe precisar que el cumplimiento de sus compromisos ambientales no se encontraba condicionado a un nivel de avance del proyecto, por lo que incluso si las labores constructivas se encontraban en una etapa inicial, el administrado se encontraba obligado a cumplir con sus compromisos asumidos en su EIA. (...).</p>

Fuente: Descargos presentados contra la Resolución Subdirectoral N° 1901-2017-OEFA/DFSAI/SDI y el Informe Final de Instrucción.  
Elaboración: TFA

35. De lo desarrollado en el cuadro precedente se puede evidenciar lo siguiente:
- (I) Con relación a la comunicación formal del inicio del Proyecto, la primera instancia sí analizó el medio de prueba presentado; siendo que, en función a ello, precisó que en el mencionado documento aun cuando comunicaba el inicio del mismo, no convocó a los miembros de las localidades donde se desarrollaría aquel a efectos de que designaran a los representantes que participarían del PMVC. Por lo que, contrariamente a lo señalado por GSP, en este extremo, no se evidencia la transgresión a la debida motivación.
  - (II) Respecto, al argumento formulado por el administrado con relación a que no entró en contradicción en sus descargos, se tiene que en efecto la DFAI realizó dicha afirmación en tanto, del cuadro señalado, se aprecia que en su primer escrito de descargos GSP refirió que el señor Denis Gonzales Valer – coordinador del distrito de Quellouno – fue el designado para representar provisionalmente a la localidad de Miraflores mientras que en el escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, precisó que el encargado provisional para realizar las acciones de monitoreo de dicha localidad, fue el señor Jesús Torres Añauca, coordinador del distrito de Echarati. En ese sentido, esta sala considera que respecto a dicho argumento, la Autoridad Decisora sí emitió pronunciamiento valorando y analizando los propios alegatos expuestos por GSP.
36. No obstante, respecto a la no valoración de los Informes de Avance de las Actividades del PMVC, se puede evidenciar que, en efecto, en el considerando 25 de la resolución venida en grado, la primera instancia se limitó únicamente a hacer una descripción de los mismos sin realizar su análisis a efectos de desestimar los argumentos formulados por GSP.

37. En tal sentido, la falta de motivación en la cual incurrió la DFAI al emitir la resolución apelada debe ser valorada en razón a la ausencia de un pronunciamiento con relación a lo alegado por el administrado en su recurso de reconsideración<sup>41</sup>.
38. En este contexto, resulta importante acotar que, como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, en el ordenamiento jurídico nacional se establece como garantías inherentes de todo procedimiento, la debida motivación a fin de que se

<sup>41</sup> Al respecto, cabe señalarse que en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

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

- a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.
- b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.
- c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.
- Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.
- d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.
- e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.
- f) Motivaciones cualificadas. - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.

respete el derecho de defensa de los administrados.

39. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y las razones jurídicas y normativas correspondientes; y, por ende, no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.
40. En vista de lo anteriormente expuesto, esta sala concluye que la resolución venida en grado, en el extremo concerniente a la conducta infractora N° 1, no se encuentra debidamente motivada, toda vez que los fundamentos indicados en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, los cuales fueron presentados a la primera instancia, no fueron evaluados por la autoridad.
41. En consecuencia, este colegiado es de la opinión que la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, al haber vulnerado los derechos de defensa y debida motivación.
42. Teniendo en cuenta lo señalado en el considerando precedente, se advierte que la resolución impugnada, respecto del referido extremo, está inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>42</sup>.
43. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.

Respecto de la conducta infractora N° 2

44. Como se precisó en el cuadro N° 1 de la presente resolución, la conducta materia de desarrollo versa en torno al hecho de que GSP no ejecutó las acciones para implementar el PMVC de los sectores que conforman el Ramal Quillabamba Anta, conforme lo establecido en su EIA. Motivo por el cual, el apelante fue declarado responsable administrativamente.
45. En función a dicha declaración, el administrado en su escrito de apelación, precisó lo siguiente:

---

<sup>42</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

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

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

- (...)
32. Sobre el particular, en nuestros Descargos cumplimos con acreditar fehacientemente el cumplimiento de nuestro EIA, señalando que GSP cumplió con remitir oportunamente a la OEFA informes trimestrales sobre el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de los distritos de Quellouno y Echarate, en los cuales se venía ejecutando el Ramal Quillabamba, pudiéndose observar en el máximo detalle, tanto del programa como el acompañamiento mensual del mismo. (...)
35. En tal sentido, en nuestros Descargos acreditamos fehacientemente la implementación del plan de trabajo y monitoreo de vigilancia ciudadana que se extendía a Gasoducto Secundario de Quillabamba, con lo cual, rechazamos rotundamente haber incurrido en el incumplimiento imputado y en consecuencia, ser responsables administrativamente por un incumplimiento no configurado.
36. Estando a lo expuesto, queda totalmente acreditado que, para efectos de la emisión de la Resolución, vuestro Despacho no ha evaluado correctamente los medios probatorios ofrecidos ni los argumentos expuestos en nuestros Descargos (...)

46. En atención a ello, se procederá a verificar el contenido de la resolución impugnada, a través del cuadro que se muestra a continuación:

**Cuadro N° 3: Argumentos formulados por GSP y análisis de los mismos realizados por la DFAI con relación a la conducta infractora N° 2**

Descargos formulados por GSP en el Informe Final de Instrucción	Análisis de la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI
<p>(...)</p> <p>12. Queda claro entonces que las labores de monitoreo estaban en relación a la percepción de la población al momento de la construcción, y que GSP cumplió con presentar un Plan de Monitoreo integral de todo el proyecto, pero que lógicamente el monitoreo a los componentes y su correspondiente cronograma estaba con relación al avance constructivo diario del proyecto en el Ramal Quillabamba.</p> <p>13. Además, GSP cumplió con remitir oportunamente a la OEFA informes trimestrales sobre el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de los distritos de Quellouno y Echarate, en los cuales se venía ejecutando el Ramal Quillabamba cuyos cargos de ingreso se presentan en el Anexo III y que adicionalmente se podrán observar en el máximo detalle, tanto del programa como el acompañamiento mensual del mismo en los documentos que se adjuntan en el Anexo I.</p>	<p>(...)</p> <p>37. Si bien el administrado indicó que cuenta con un plan de trabajo integral aplicable para todo el proyecto, en dicho plan no se establece ni detalla que en efecto este sea aplicable para el ramal Quillabamba Anta.</p> <p>(...)</p> <p>44. Al respecto, si bien es cierto que el administrado remitió al OEFA los informes trimestrales de avance del PMVC de los distritos de Quellouno y Echarate los cuales incluyen al Ramal Quillabamba, los mismos no son materia de análisis en este extremo, toda vez que la conducta infractora está referida a que no habría ejecutado las acciones para implementar el Plan de trabajo de monitoreo y vigilancia ciudadana, de acuerdo a lo establecido en su EIA.</p> <p>42. En síntesis, el administrado no cumplió con lo establecido en su EIA aprobado, respecto de <u>elaborar un plan de trabajo de monitoreo y vigilancia ciudadana que incluya un cronograma de monitoreo</u>; toda vez que quedó acreditado que el</p>

Descargos formulados por GSP en el Informe Final de Instrucción	Análisis de la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI
14. Por otro lado, GSP cumplió también con el compromiso correspondiente a la fase de ejecución de Monitoreo tal como describe el EIA Aprobado, ya que presentó mensualmente el avance de las labores de monitoreo de cada componente referido al Gasoducto secundario Quillabamba los mismo [sic] que formaban parte del informe de cumplimiento Socio Ambiental que se remitía al OEFA mensualmente.	Ramal Quillabamba Anta no fue considerado en ningún plan de trabajo ni cronograma de monitoreo presentados por el administrado.

Fuente: Descargos presentados contra el Informe Final de Instrucción.  
Elaboración: TFA

47. Con relación al análisis efectuado por la DFAI, y de la revisión del cuadro descrito en el considerando previo, este órgano colegiado considera que la valoración efectuada por dicha autoridad fue la correcta en función a que los medios probatorios presentados por GSP no permiten desvirtuar lo hallado en la Supervisión Regular.
48. Sobre el particular, es posible advertir que cuando la DFAI indica que los informes trimestrales de avance del PMVC, no guardan relación con la imputación que pretenden desvirtuar, lo hace en función a que la información contenida en dichos documentos persigue objetivos distintos. Al respecto, se han de realizar las siguientes precisiones:
- Con el PMVC se busca integrar a las comunidades y poblaciones del área de influencia directa en las acciones de monitoreo social-ambiental de las actividades del proyecto a través de la participación directa de sus miembros representantes; siendo que, la importancia que reviste la inclusión de los Ramales Quillabamba – Anta en el cronograma del PTMVC general, es que este último sea ejecutado en dichos ramales conforme a lo establecido en la modificación de su EIA.
  - Por otro lado, con los informes trimestrales de avance del PMVC, se busca informar sobre el desarrollo de las actividades como parte del PMVC.
49. En esa medida, con los informes de avance del PMVC solo es posible evidenciar la ejecución del mismo, en función a las actividades detalladas en un cronograma necesariamente anexo al PTMVC; de tal forma que, al no haberse incluido en el ya mencionado cronograma, a los ramales materia de análisis, no puede entenderse que GSP hubiera realizado una adecuada implementación del referido plan en los Ramales Quillabamba – Anta.
50. Por lo tanto, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI en el extremo en el que determinó la responsabilidad administrativa de GSP por la comisión de la conducta infractora N° 2, toda vez que la misma fue emitida conforme a derecho.

Sobre la conducta infractora N° 3

51. Al respecto, se tiene que la primera instancia declaró la responsabilidad administrativa de GSP en tanto aquel no realizó las actividades previas a la negociación de tierras, con todos los poseedores de los predios ubicados en los distritos de Quellouno y Echarate, que cuentan con minuta de inscripción ante los Registros Públicos de contratos por el pago de indemnización, cesión y autorización de uso de tierras, conforme a lo establecido en su EIA.
52. Habiéndosele determinado responsabilidad por la conducta infractora señalada en el párrafo previo, el administrado interpuso recurso de apelación respecto de dicho extremo, señalando lo siguiente:

(...)

38. Al respecto, rechazamos rotundamente lo señalad<sup>[sic]</sup> en la Resolución, toda vez que, en el expediente obran los medios probatorios suficientes para acreditar el cumplimiento de todas las actividades previstas en el Programa de Negociación de Tierras conforme al EIA en todo el ámbito del Ramal Quillabamba antes del inicio del PAS.

39. En efecto, en el expediente obran tres (03) CD con los expedientes de todas las negociaciones realizadas en los distritos de Quellouno y Echarate, los cuales contienen: (...)

12. Por tanto, rechazamos rotundamente haber incurrido en el supuesto de incumplimiento imputado, y en consecuencia, tener responsabilidad administrativa con relación al mismo. Estando a ello, queda totalmente acreditado que, para efectos de la emisión de la Resolución, vuestro Despacho no ha evaluado correctamente los medios probatorios ofrecidos.

[sic]

53. En función a dicho argumento, en el siguiente cuadro se describe el análisis realizado por la Autoridad Decisora en relación a los descargos realizados por el administrado:

**Cuadro N° 4: Argumentos formulados por GSP y análisis de los mismos realizados por la DFAI con relación a la conducta infractora N° 3**

Descargos formulados por GSP en el Informe Final de Instrucción	Análisis de la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI
(...) 16. Al respecto, GSP detalla que todas las actividades vinculadas a la ejecución del Programa de Negociación de tierras conforme al EIA aprobado fueron ejecutadas a cabalidad en todo el ámbito del Ramal Quillabamba antes del inicio del PAS, al respecto se adjunta en el Anexo IV tres (03) CD con los expedientes de todas las negociaciones realizadas en los	(...) 57. De la información antes referida, correspondiente a los predios N.° CCDS-DDV-404A1, CCDS-DDV-404A1-B, CCDS-DDV-404A1-C, CCDS-DDV-404A1-D, CCDS-DDV-406A1, CCDS-DDV-407A1, CCDS-DDV-510A1-B, CCDS-DDV-511A1-B, CCDS-DDV-513A1-A, CCDS-DDV-518A1-A, CCDS-DDV-518A1-B, CCDS-DDV-521A1-A al CCDS-DDV-525A1-A, GS2G001 al GS2G0006, GS2G0008 al GS2G0010, GS2G0010P, GS2G0012, GS2G0099 al GS2G0109, GS2G0130,

Descargos formulados por GSP en el Informe Final de Instrucción	Análisis de la Autoridad Decisora en la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI
<p>distritos de Quellouno y Echarate los cuales contienen: Cartas de Invitación, Actas de Pre-negociación, Actas de Cierre de Negociación, Autorizaciones de Ingreso y la Minuta de otorgamientos de servidumbre, cumpliendo por tanto integralmente con los compromisos del EIA. (...)</p>	<p>GS2G0181, GS2G0184, GS2G0132 al GS2G0137, GS2G0139 al GS2G0140, GS2G0144 al GS2G0145, GS2G0149 al GS2G0152, GS2G0154, GS2G0158 al GS2G0159, GS2G0166, GS2G0169 al GS2G0170, GS2G0172, GS2H0005, GS2H0007 al GS2H0013, GS2H0020 al GS2H0021, GS2H0023 al GS2H0025, GS2H0028, GS2H0031 al GS2H0032, GS2H0041 al GS2H0042 y GS2H0047. Sin embargo, dichos expedientes no corresponden a los predios materia de análisis del presente PAS, los cuales refieren a los predios N.º GS100065, GS100018, GS1000160, GS100030, GS100034, GS100038, GS100069, GS100190, GS100215, GS100219, GS100225, GS100227, GS100216, GS100221, GS100222, GS100226, GS100228, GS100229 y GS100004<sup>43</sup>. [sic]</p> <p>58. En tal sentido, el administrado no acreditó que realizó las actividades previas a la negociación de tierras, con todos los poseedores de los predios que cuentan con minuta de inscripción ante los Registros Públicos de contratos por el pago de indemnización, cesión y autorización de uso de tierras, a lo establecido en su EIA.</p>

Fuente: Descargos presentados contra el Informe Final de Instrucción.  
Elaboración: TFA

54. Tras el cotejo realizado en el cuadro N° 4, es posible evidenciar que, contrariamente a lo señalado por GSP en su recurso de apelación, la DFAI – al emitir la resolución venida en grado – sí analizó los expedientes de las negociaciones presentados por el administrado a efectos de desvirtuar la imputación materia de análisis.
55. Conclusión a la que llega este tribunal, pues de lo prescrito en el considerando 57 de la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI, se colige que la primera instancia mencionó que la documentación presentada por el administrado, aun cuando contenía información referente a actividades previas de negociación, los predios sobre los cuales versan dichas actividades difieren de los que son materia del presente procedimiento administrativo sancionador.
56. Ello, en tanto la codificación atribuida por GSP a los predios incluidos en los descargos al Informe Final de Instrucción, son distintos a los presentados por el apelante durante la Supervisión Regular, tal como se muestra en las siguientes

<sup>43</sup> Sobre este extremo, cabe señalar que de la revisión de los documentos obrantes en el expediente, los códigos de dichos predios, son los que se detallan a continuación:  
GS1A0065, GS1C0010, GS1C0018, GS1C0160, GS1D0030, GS1D0034, GS1D0038, GS1D0069, GS1D0190, GS1D0215, GS1D0216, GS1D0219, GS1D0221, GS1D0222, GS1D0225, GS1D0226, GS1D0227, GS1D0228, GS1D0229 y GS3G0004.

imágenes:

Gráfico N° 1: Información presentada en respuesta a requerimiento realizado mediante Acta de Supervisión

<p> Objeto: <b>GSTB063</b> <b>GSTB064</b> <b>GSTB065</b> <b>GSTB066</b> <b>GSTB065</b></p> <p><b>SEÑOR NOTARIO:</b></p> <p>Sírvase extender en su registro de escrituras públicas una en la que conste la <b>Constitución de Servidumbre y Pago de Indemnización</b> (en adelante, el "CONTRATO"), que celebren las siguientes partes:</p> <p>En adelante <b>EL CONCESIONARIO:</b></p> <p> <b>GASODUCTO SUR PERUANO S.A.</b>, sociedad constituida y existente bajo las leyes de la República del Perú, con domicilio en Av. Victor Andrés Belaunde N° 280, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, identificada con Registro Único de Contribuyente N° 20563236354, quien actúa debidamente representada por su <b>Rodney Rodríguez de Carvalho</b>, identificado con Carné de Extranjería N° 000167711, y su apoderado <b>señor Luiz Cesar Lindgren Costa</b>, identificado con Carné de Extranjería No. 000334491, conforme a los poderes inscritos en la Partida Electrónica N° 13262717, del Registro de Personas Jurídicas de Lima.</p> <p>En adelante <b>LA COMUNIDAD:</b></p> <p><b>COMUNIDAD NATIVA ESTRELLA ALTO SANGOBATEA</b>, comunidad nativa debidamente constituida e inscrita en la Partida Electrónica N° 11004002 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Quilabamba, quien proceza debidamente representada por:</p> <ul style="list-style-type: none"><li><b>JULIO TIPE PASANTANI</b>, en calidad de JEFE, identificado con Documento Nacional de Identidad No. 24959779.</li><li><b>EDILBERTO PIÑAREAL ERIORI</b>, en calidad de SUB JEFE, identificado con Documento Nacional de Identidad N°46241817.</li><li><b>VILMA TIPE OTEGA</b>, en calidad de SECRETARIA, identificada con Documento Nacional de Identidad N°46346458.</li><li><b>LUISA DEBENITO KINKATANI</b>, en calidad de TESORERA, identificada con Documento Nacional de Identidad No. 46342792.</li><li><b>MARCELINO KINGATEMI ERIORI</b>, en calidad de PRIMER VOCAL, identificado con Documento Nacional de Identidad N°62198548.</li><li><b>ALICIA KINGATEMI GONZALEZ</b>, en calidad de SEGUNDO VOCAL, identificada con Documento Nacional de Identidad N°18298515.</li></ul> <p>La representación antes indicada ha sido otorgada mediante Asamblea General Extraordinaria de fecha 20 de noviembre del 2014, según consta a folios 99 a 103, del Libro de Actas de la Comunidad, acto que corre debidamente inscrito en el Asiento 0009 de la partida registral de <b>LA COMUNIDAD</b>.</p> <p>Interviene en este acto el <b>CONSORCIO CONSTRUCTOR DUCTOS DEL SUR</b>, en adelante <b>EL GESTOR/PAGADOR</b>, únicamente para efectos de cumplir con el encargo recibido de <b>EL CONCESIONARIO</b>, según lo establecido en la Cláusula 1.4 del presente Contrato:</p> <p><b>CONSORCIO CONSTRUCTOR DUCTOS DEL SUR</b>, conformado por las empresas <b>ODEBRECHT PERU INGENIERIA Y CONSTRUCCION S.A.C.</b> y <b>CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A. SUCURSAL PERU</b>, consorcio constituido y existente de conformidad las leyes de la República del Perú, con Registro Único de Contribuyente N° 20560050560, domiciliado en Av. Victor Andrés Belaunde N° 280, Oficina N° 302, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, debidamente representado por el señor <b>Carlos Augusto Campos Dos Reis</b>, identificado con Carné de Extranjería N°</p> <p> <b>VILMA TIPE OTEGA</b> SECRETARIA DNI: 46346458</p> <p> <b>JULIO TIPE PASANTANI</b> JEFE DNI: 24959779</p>	<p> <b>POZO UGARTE</b> NOTARIA</p> <p><b>SEÑOR NOTARIO:</b></p> <p>Sírvase extender en su registro de escrituras públicas una en la que conste la <b>Constitución de Servidumbre y Pago de Indemnización</b> en adelante, el "CONTRATO", que celebren las siguientes partes:</p> <p>En adelante <b>EL CONCESIONARIO:</b></p> <p><b>GASODUCTO SUR PERUANO S.A.</b>, sociedad constituida y existente bajo las leyes de la República del Perú, con domicilio en Av. Victor Andrés Belaunde N° 280, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, identificada con Registro Único de Contribuyente N° 20563236354, quien actúa debidamente representada por su apoderado, señor <b>Marcio Luiz Pérez Ribeiro</b>, identificado con Carné de Extranjería N° 0001259266, brasileño, casado, y su apoderado, señor <b>Luiz Cesar Lindgren Costa</b>, identificado con Carné de Extranjería No. 0001034491, brasileño, casado, conforme a los poderes inscritos en la Partida Electrónica N° 13262717, del Registro de Personas Jurídicas de Lima.</p> <p>En adelante <b>LOS OTORGANTES</b></p> <p><b>FIDEL PUMA CANSALLA</b> identificado con Documento Nacional de Identidad N° 23972099, peruano, de ocupación agricultor, de estado civil soltero; y <b>VALENTINA GAYOSO HUATILLANI</b> identificado con Documento Nacional de Identidad N° 24972621, peruana, de ocupación ama de casa, de estado civil soltera, ambos declaran ser convivientes y con domicilio para efectos del presente contrato en calle Juan Velasco No. 142, distrito Quelluno, provincia de La Convención, departamento de Cusco.</p> <p>Interviene en este acto el <b>CONSORCIO CONSTRUCTOR DUCTOS DEL SUR</b>, en adelante <b>EL GESTOR/PAGADOR</b>, únicamente para efectos de cumplir con el encargo recibido de <b>EL CONCESIONARIO</b>, según lo establecido en la Cláusula 1.4 del presente Contrato:</p> <p><b>CONSORCIO CONSTRUCTOR DUCTOS DEL SUR</b>, conformado por las empresas <b>ODEBRECHT PERU INGENIERIA Y CONSTRUCCION S.A.C.</b> y <b>CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A. SUCURSAL PERU</b>, consorcio constituido y existente de conformidad con las leyes de la República del Perú, con Registro Único de Contribuyente N° 20560050560, domiciliado en Av. Victor Andrés Belaunde N° 280, Oficina N° 302, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, debidamente representado por su apoderado, el señor <b>Bruno Difencourt De Andrade Souza</b>, identificado con Carné de Extranjería N° 001199785, brasileño, soltero, según poder especial que consta en la Escritura Pública, de fecha 10 de marzo de 2015, otorgado ante Notario Público de Lima, Dr. Eduardo Laos de Lama y su apoderado, el señor <b>Franco Rodia Velazco Imparato</b>, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 07880866, peruano, divorciado, según poder especial que consta en la Escritura Pública, de fecha 10 de abril de 2015, otorgado ante Notario Público de Lima, Dr. Eduardo Laos de Lama.</p> <p>El presente contrato se suscribe en los términos y condiciones siguientes:</p>
---	--

Fuente: Expedientes anexos a los Descargos al Informe Final de Instrucción

Gráfico N° 2: Información presentada al Informe Final de Instrucción

	<p align="center"><b>"PROYECTO MEJORAS A LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DEL PAIS Y DESARROLLO DEL GASODUCTO SUR PERUANO"</b></p>	<p align="right">CÓDIGO 0526001</p>
<p align="center"><b>DECLARACION JURADA</b></p>		<p align="center"><b>ACTA DE CIERRE DE NEGOCIACIÓN DE SERVIDUMBRE</b></p>
<p>Yo, <u>Alex Antonio Lozano Palla</u>, identificado con DNI. N° <u>23944752</u>, domiciliado en <u>Calle Carlos H. Torres 514</u>, Distrito <u>Comandante</u>, Provincia <u>Cuzco</u> y Departamento de <u>Cuzco</u>, en mi condición de Gestor del Estudio Castro y Bravo de Rueda Sociedad Civil de Responsabilidad Limitada, <b>DECLARO BAJO JURAMENTO</b>, que de acuerdo lo establecido en el Numeral 3.5 del Plan de Negociación y Adquisición de Servidumbre (PNAS), así como el numeral 6.1.4. del Plan Operativo de Servidumbre, previo al inicio de las negociaciones con los poseedores y/o propietarios debidamente identificados y asentados en el área de influencia directa de la franja de servidumbre a ser adquirida, para la ejecución del Proyecto de Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano; nos reunimos con el propósito de dar inicio a la negociación cumpliendo con informar sobre el proceso de negociación y tasación del predio, así como las condiciones, términos del Contrato de Constitución de Servidumbre, y el pago correspondiente de Compensación e Indemnización, absolviendo todas las consultas de los involucrados.</p> <p>En tales circunstancias, no fue posible suscribir el Acta de Reunión Informativa ya que los involucrados decidieron libre y voluntariamente suscribir de manera irrevocable el Acta de Reunión de Negociación, por lo que en base a los principios de oportunidad, buena fe y confianza, se procedió a suscribir el referido acta, a la espera del Cierre y/o Acuerdo de Negociación de Servidumbre con respecto al Código de Predio identificado con Código N° <u>05260001</u> y <u>05260002</u>.</p> <p>Lo que declaro en honor a la verdad, para los fines legales que fueren necesarios; acciéndome a las sanciones administrativas correspondientes en caso de falsedad.</p> <p align="right"><u>Quilacamba</u> 12 de febrero de 2015</p>		<p align="center"><b>(PERSONA NATURAL)</b></p> <p>En <u>Campamento Miraflores</u>, distrito de <u>Edenroche</u>, provincia de <u>La Convención</u>, departamento del Cuzco, a <u>12</u> horas del día <u>12</u> de <u>febrero</u> del 2015, se reunieron las siguientes personas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; El señor(a) <u>Varos Altare Colinda</u>, con DNI N° <u>28261166</u>, domiciliado en <u>Calle Miraflores</u>, distrito de <u>Edenroche</u>, provincia de <u>La Convención</u>, y departamento de <u>Cuzco</u>, en su condición de propietario/poseedor del predio rural/urbano denominado <u>Miraflores</u>, localizado en el distrito <u>Edenroche</u>, provincia de <u>La Convención</u>, y de departamento de <u>Cuzco</u>, con UC N° <u>                    </u>, inscrito en la P.E. N° <u>                    </u> del Registro de Predios de <u>                    </u> (en adelante <b>EL PREDIO</b>), y de la otra parte,</li> <li>&gt; <u>                    </u> en representación del Gasoducto Sur Peruano S.A. (GSP), el Gestor del ECBR, el Sr(a) <u>Fabrizio Páezma Colón</u>, identificado(a) con DNI. N° <u>4449927</u>.</li> </ul>
<p>Las partes se reunieron para acordar lo siguiente:</p>		<p><b>1. Otorgamiento de Servidumbre</b></p> <p>El propietario/poseedor otorgará servidumbre de hidrocarburos por ductos de Ocupación de Bienes/de Paso/de Tránsito, en favor del Gasoducto Sur Peruano S.A., sobre un área de <u>0.116949</u> hectáreas de <b>EL PREDIO</b>.</p> <p>El propietario/poseedor se compromete a la entrega física y desocupación del área materia de servidumbre, con anterioridad al inicio de la ejecución de la obra y/o a la firma de la Escritura Pública.</p> <p><b>2. Compensación por el uso del terreno (Servidumbre)</b></p> <p>Las partes intervinientes acuerdan que el monto a pagar por concepto de compensación por el uso del terreno es por la suma de S/ <u>16,869.00</u> (<u>Diez Mil Ochocientos Sesenta y Nueve</u> con <u>                    </u>/100 Nuevos Soles), esta suma será cancelada en su integridad a la firma de la escritura pública de servidumbre.</p> <p><b>3. Indemnización por infraestructuras y mejoras</b></p>

Fuente: Expedientes anexos a los Descargos al Informe Final de Instrucción

57. En consecuencia, siendo que la DFAI emitió la resolución impugnada de conformidad a los requisitos de validez del acto administrativo (entre los que se encuentra la debida motivación), esta sala especializada considera que los argumentos del administrado no tienen asidero, por lo que corresponde confirmar la misma en el presente extremo.

**V.II. Determinar si corresponde aplicar la causal eximente contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, respecto de la conducta infractora N°4 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución**

58. Con carácter previo al análisis de la presente cuestión controvertida, resulta pertinente delimitar el marco normativo dentro del cual se erige la subsanación voluntaria en el procedimiento administrativo sancionador y los criterios sentados por esta sala al respecto.
59. Sobre el particular, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, se establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
60. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este tribunal<sup>44</sup> en reiterados pronunciamientos, corresponde indicar que a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador;
  - ii) Que se produzca de manera voluntaria;
  - iii) La subsanación de la conducta infractora<sup>45</sup>.
61. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si la conducta realizada por GSP se configura dentro del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; siendo que no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha así como desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>46</sup>, no son susceptibles de ser subsanadas.

<sup>44</sup> A manera de ejemplo, la Resolución N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018.

<sup>45</sup> Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)". Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.

<sup>46</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

Sobre lo detectado en la Supervisión Regular

62. En el caso concreto se tiene que, durante la Supervisión Regular, la DS solicitó al administrado la siguiente documentación, conforme se detalla a continuación:

N°	DESCRIPCIÓN
06	Entregar en formato físico y/o digital documentos que acrediten la ejecución de la obligación socioambiental "Las contratistas y subcontratistas deberán remitir informes quincenales con el reporte del status de la mano de obra local a la Gerencia de Relaciones Sociales de GASODUCTO SUR PERUANO S.A", correspondiente al primer y tercer trimestre del año 2015 y primer trimestre del año 2016 (Fuente: Cap. 7, ítem 7.5.12.1.18, Pág. 7-182 de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano - Gasoductos Secundarios Quillabamba y Anta Cusco", aprobado mediante Resolución Directoral N° 232-2015-MEM/DGAAE de fecha 24 de julio de 2015).
07	Entregar en formato físico y/o digital documentos que acrediten la ejecución de la obligación socioambiental "Se emitirá un reporte al final del mes con los datos y características de las contrataciones realizadas" (mano de obra local) correspondiente a los meses de junio y diciembre del año 2015 y marzo del año 2016 (Fuente: Cap. 7, ítem 7.5.12.1.18, Pág. 7-182 de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano - Gasoductos Secundarios Quillabamba y Anta Cusco", aprobado mediante Resolución Directoral N° 232-2015-MEM/DGAAE de fecha 24 de julio de 2015).

Fuente: Acta de supervisión

63. Hallazgo que, por otro lado, fue analizado en el Informe de Supervisión, conforme el siguiente detalle:

<b>Hallazgo N° 04:</b>		<b>Clasificación:</b> MODERADO
<p><b>Gasoducto Sur Peruano S.A. no cumplió con acreditar el cumplimiento de la obligación socioambiental de realizar el: "seguimiento de la contratación de mano de obra local", según lo consignado en el EIA, incurriendo en una potencial infracción administrativa por incumplimiento del artículo 17° de la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.</b></p>		
<b>Sustento:</b>	<b>Fuente de la obligación fiscalizable:</b>	
<p>En los ítems 6 y 7 del Requerimiento de Documentación (Anexo 3.1), entregado el 10 de mayo de 2016 a Leila Villalonga Aragón, identificada con DNI 41429837, representante de Gasoducto se solicitó documentación que acrediten la ejecución de la obligación socioambiental consignada en el Programa de empleo local del EIA, referente a:</p> <p><i>"Las contratistas y subcontratistas deberán remitir informes quincenales con el reporte del status de la mano de obra local a la Gerencia de Relaciones Sociales de GASODUCTO SUR PERUANO S.A".</i></p> <p><i>"Se emitirá un reporte al final del mes con los datos y características de las contrataciones realizadas".</i></p>	<p>Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano - Gasoductos Secundarios Quillabamba y Anta Cusco", aprobado mediante Resolución Directoral N° 232-2015-MEM/DGAAE de fecha 24 de julio de 2015 (Fuente: Cap. 7, ítem 7.5.12.1.18, Programa de empleo local Pág. 7-176).</p>	

Fuente: Informe de Supervisión

64. Sobre la base del hallazgo citado, la DS concluyó que GSP no estaría cumpliendo con la ejecución de la obligación socioambiental de realizar el seguimiento de la contratación de mano de obra local, según lo consignado en su EIA, en tanto no acreditó el cumplimiento de la misma.
65. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de GSP por no realizar el reporte final mensual de las contrataciones de mano de obra local realizadas en el proyecto, conforme a lo establecido en su EIA; conducta

que incumple con lo establecido en los artículos 3° y 8° del RPAAH, y configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD, detallada en el numeral 2.1 del rubro 2 del referido texto normativo.

Del caso concreto

66. Llegados a este punto, debe precisarse que, a juicio de este colegiado, la conducta infractora imputada al administrado es susceptible de subsanación en el marco de lo previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG.
67. Ahora bien, para que se configure la subsanación de la conducta infractora en los términos antes mencionados, el administrado deberá acreditar que, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, emitió el reporte al final del mes de abril de 2016 con los datos y características de las contrataciones establecidas en su EIA.
68. En esa medida, corresponde analizar los medios probatorios presentados por el administrado a fin de verificar si para la subsanación de la conducta infractora, resultan ser suficientes e idóneos.
69. Así las cosas, de la revisión del escrito presentado con Registro N° 17324 del 21 de febrero de 2017<sup>47</sup> por GSP a fin de levantar las observaciones detectadas durante la Supervisión Regular, y en la misma línea que lo señaló la DFAI, es posible advertir que con los mismos no es posible acreditar la subsanación de la conducta referida a no acreditar el seguimiento de la contratación de mano de obra local con la frecuencia establecida en el EIA del administrado (que para el caso concreto se debía efectuar a través de la emisión de un informe mensual); ello en tanto, dichos informes únicamente hacen referencia a los periodos julio y diciembre de 2015 y el primer trimestre de 2016 (marzo), evidenciando la falta de realización de aquellos con carácter mensual.
70. Por consiguiente, se ha de precisar que aun cuando GSP con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador – mediante escrito con registro N° 16179 del 20 de febrero de 2018 – hubiera presentado información concerniente a los Informes de Cumplimiento Socio-Ambiental correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, mayo, junio, julio, agosto, setiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2016; con ello no fue posible corroborar la realización de un seguimiento de la contratación de mano de obra local durante el mes de abril del referido año.
71. En ese sentido, pese a que el administrado refiera que en los actuados obrantes en el expediente sí obra documentación relativa al periodo abril 2016; este órgano colegiado, tras su revisión, pudo advertir que dicha información hace mención a

<sup>47</sup> Cabe señalar que, a lo largo del presente procedimiento administrativo sancionador el administrado presentó documentación tendente a desvirtuar la imputación controversial. No obstante, en la medida en la que el presente análisis, hace mención a la subsanación voluntaria antes del inicio del procedimiento sancionador, este órgano colegiado a tenido por conveniente, únicamente, valorar los presentados antes de su inicio.

un listado de personal del administrado al cual se le han proporcionado charlas relativas al PMVC las mismas que tuvieron lugar en el mes de abril de 2016<sup>48</sup>, que, pese a detallar la procedencia de aquellos participantes no acredita el seguimiento de las contrataciones en función a los datos y características estipulados en el EIA.

72. De lo expuesto, para este tribunal no es posible la configuración del supuesto de eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de la conducta infractora N° 4 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por las razones expuestas en los considerandos precedentes.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, en el extremo declaró responsabilidad administrativa de Gasoducto Sur Peruano S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello al haberse vulnerado el principio del debido procedimiento y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación; debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 609-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, en el extremo que declaró responsabilidad administrativa de Gasoducto Sur Peruano S.A. por la comisión de las conductas infractoras N°s 2, 3 y 4 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

<sup>48</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 20.

**TERCERO.** - Notificar la presente resolución a Gasoducto Sur Peruano S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**

**Presidente**

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



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**

**Vocal**

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



.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**

**Vocal**

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

