

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 083-2013-OEFA /TFA

Lima, 27 MAR. 2013

VISTO:

El Expediente N° 145-2012-DFSAI/PAS¹ que contiene el recurso de apelación interpuesto por PLUSPETROL NORTE S.A.² (en adelante, PLUSPETROL) contra la Resolución Directoral N° 324-2012-OEFA/DFSAI de fecha 05 de octubre de 2012 y el Informe N° 083-2013-OEFA-TFA de fecha 15 de marzo de 2013;

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución Directoral N° 324-2012-OEFA/DFSAI del 05 de octubre de 2012 (Fojas 133 a 140), notificada el 09 de octubre de 2012, la Dirección de Fiscalización, Supervisión y Aplicación de Incentivos del OEFA impuso a PLUSPETROL una multa de treinta y cinco con setenta y seis centésimas (35.76) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de una (01) infracción; conforme se detalla a continuación:

HECHO IMPUTADO	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
No ejecutó un programa de mantenimiento (reemplazo) en el ducto corroído en el km 16 +	Literal g) del artículo 43° y artículo 47° del	Numeral 3.2 y 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y	35.76 UIT

¹ Corresponde precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de la supervisión llevada a cabo los días 31 de enero y 01 de febrero de 2012, en el Lote 8, ubicado en el distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto, de Pluspetrol Norte S.A.

² PLUSPETROL NORTE S.A. identificada con Registro Único de Contribuyente (RUC) N° 20504311342.

407 del Oleoducto de EE.BB. Capirona - Batería 1 - Corrientes	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM ³	Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ⁴	
MULTA TOTAL			35.76 UIT

³ DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM. REGLAMENTO PARA LA PROTECCION AMBIENTAL EN LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.

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

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

Artículo 47°.- Los responsables de proyectos, obras e instalaciones, Titulares de Actividades de Hidrocarburos deberán elaborar y ejecutar programas regulares de inspección y mantenimiento de las maquinarias, equipos e instalaciones, y registrar los resultados de la ejecución, en especial de los cambios que se produzcan en las características de los mismos. Cuando se produzca tales cambios, se deberá actualizar el análisis de riesgos y de requerirse, los procedimientos e instructivos de operación y el plan de respuesta de emergencia.

Quando el mantenimiento o reemplazo de equipos exponga suelos que estuvieron cubiertos por los equipos a reemplazar, se realizará una inspección organoléptica del suelo y del agua proveniente del subsuelo para determinar la eventual existencia de contaminación, registrando los resultados. En caso dicha inspección muestre indicios de existencia de contaminación del suelo, se realizará una evaluación para de ser el caso cuantificarla y plantear la rehabilitación y el saneamiento correspondiente; esta investigación se extenderá al agua subterránea.

⁴ RESOLUCIÓN N° 028-2003-OS/CD. MODIFICADA POR RESOLUCIÓN N° 358-2008-OS/CD. TIPIFICACIÓN Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE HIDROCARBUROS.

RUBRO 3	3 ACCIDENTES Y/O PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE			
	TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	REFERENCIA LEGAL	SANCIÓN	OTRAS SANCIONES
	3.2 Incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección y control de derrames, fugas y/o incendios	(...) - Artículo 43° literal g) y h), 44°, 46°, 72° y 80° del Reglamento aprobado por D.S N° 015-2006-EM	Hasta 6,500 UIT	CE, CI, RIE, STA, SDA, CB
	3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente	(...) - Artículo 3°, 40° 41° literal b), 47° y 66° literal f) del Reglamento aprobado por D.S N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

2. Mediante escrito de registro N° 023392 presentado el 30 de octubre de 2012, PLUSPETROL interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 324-2012-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) Se ha vulnerado el Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, ya que el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos no señala expresamente que la no realización del remplazo del ducto constituya una conducta sancionable. Al respecto, precisa que si bien el referido reglamento establece la obligación de efectuar el mantenimiento de los ductos, no equipara al remplazo con el mantenimiento.
- b) PLUSPETROL viene cumpliendo con los Programas Anuales de Mantenimiento de Oleoductos, los cuales son presentados con periodicidad anual al OSINERGMIN.

Asimismo, es importante indicar que la falla no se produjo exactamente en el lugar donde se colocó una grampa preventiva, producto del mantenimiento realizado, sino cerca de la misma, en un tramo doblado del oleoducto, el cual fue fabricado de esa manera para que encaje en la curvatura del terreno.

Competencia

3. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁵, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).
4. En virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁶, el OEFA es un

⁵ DECRETO LEGISLATIVO N° 1013. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL 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.

⁶ LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

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: (...)

d) **Función Fiscalizadora y Sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

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 ambiental.

5. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Ley N° 29325, dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA⁷.
6. Con Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, publicado el 21 de enero de 2010, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) al OEFA; y mediante Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 02 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 04 de marzo de 2011.
7. En adición, el artículo 10° de la citada Ley N° 29325⁸, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM⁹, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal

⁷ LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Primera Disposición Complementaria Final

Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en un plazo de treinta (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documentario, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia.

⁸ LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El OEFA contará con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esto se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley. El TFA estará conformado por cinco (5) vocales designados mediante Resolución Suprema, por un período de cuatro años; el Presidente será designado a propuesta del MINAM y tendrá voto dirimente, los cuatro (4) restantes serán designados previo concurso público efectuado conforme a lo que establezca el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

⁹ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL OEFA.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como últimas instancias administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituye 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 interpuesto 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.

de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-2011-OEFA/CD¹⁰, modificado por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

Norma Procedimental Aplicable

8. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por PLUSPETROL, este Órgano Colegiado considera pertinente, en aplicación del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la norma procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes¹¹.
9. A la fecha de inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 003-2011-OEFA/CD; siendo aplicable posteriormente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, con vigencia desde el 14 de diciembre de 2012¹².

Análisis

Protección constitucional al ambiente

- 
10. Al respecto, este órgano colegiado considera necesario establecer el marco constitucional en el cual se desarrolla el bien jurídico protegido al interior de los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento de las normas de protección y conservación del medio ambiente, toda vez que éste debe informar y ordenar los alcances de las obligaciones exigibles a los titulares de la actividad de hidrocarburos.



¹⁰ RESOLUCIÓN N° 005-2011-OEFA/CD. REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.
Artículo 4°.- Competencia del Tribunal

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



¹¹ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

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

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

¹² RESOLUCIÓN N° 012-2012-OEFA/CD. APRUEBAN NUEVO REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA.

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

Sobre el particular, cabe indicar que de acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, constituye derecho fundamental de la persona "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"¹³.

Ahora bien, a efectos de establecer el contenido del indicado derecho constitucional, conviene explicar aquello que se entiende por "ambiente", por tratarse de un concepto consustancial al mismo. Al respecto, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional dictada en el Expediente N° 0048-2004-AI, en su Fundamento N° 27, señaló lo siguiente¹⁴:

"(...) La parte de la naturaleza que rodea o circunda los hábitat de la pluralidad de especies vivas se denomina ambiente o medio ambiente.

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

*El medio ambiente se define como "(...) **el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúa en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos**".*

El término biótico se refiere a todos los seres vivos de una misma región, que coexisten y se influyen entre sí; en cambio lo abiótico alude a lo no viviente, como el agua, el aire, el subsuelo, etc.

El medio ambiente se compone de los denominados elementos naturales, los cuales pueden generar, según sea el caso, algún tipo de utilidad, beneficio o aprovechamiento para la existencia o coexistencia humana (...)". (El resaltado en negrita es nuestro).

En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, 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

¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

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

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI, disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.html>

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 otros¹⁵.

Ahora bien, habiéndose precisado el concepto de ambiente, cabe señalar que de acuerdo a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, el derecho fundamental previsto en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política se encuentra integrado por¹⁶:

- a) El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y
- b) El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado

En este contexto, cabe indicar que el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al medio ambiente. A su vez, dichas medidas provendrán, entre otros, del marco jurídico aplicable al medio ambiente y aquellas asumidas por dichos particulares en sus instrumentos de gestión ambiental.

Lo expuesto se condice además con el concepto de Responsabilidad Social de las empresas, que ha sido desarrollado por el propio Tribunal Constitucional en la referida sentencia, respecto del cual cabe citar lo siguiente:

"Para el presente caso, interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro;

¹⁵LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

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.

A mayor abundamiento, resulta oportuno citar la siguiente definición de FRAUME RETREPO:

"Ambiente.- Conjunto de elementos abióticos (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismo vivos) que integran la delgada capa de la tierra llamada biósfera, sustento y hogar de los seres vivos. (...)"

FRAUME RESTREPO, Néstor Julio. Diccionario Ambiental. ECOE ediciones. Bogotá, 2007. Página 28.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>

sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán.” (El resaltado en negrita es nuestro).

Habiéndose delimitado el marco constitucional en el que debe entenderse la protección al bien jurídico medio ambiente respecto de las actividades productivas, comprendida en ellas la de hidrocarburos, corresponde establecer que las normas sectoriales de protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del citado contexto constitucional.

Sobre la vulneración del Principio de Tipicidad

11. Respecto al argumento contenido en el literal a) del considerando 2 de la presente Resolución, corresponde precisar que por exigencia del Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, las conductas sancionables constitutivas de infracción como las consecuencias jurídicas imponibles a título de sanción deben encontrarse previstas en normas con rango de ley; exceptuándose aquellos casos en que la propia ley autorice la tipificación de las conductas sancionables por vía reglamentaria¹⁷.

En efecto, corresponde a la Administración verificar la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción imputada, rechazándose toda interpretación extensiva o aplicación analógica de la norma tipificadora, toda vez que ello resultaría contrario a derecho, dado que implicaría sancionar conductas que no se encuentran calificadas como ilícitas.

En tal sentido, a efectos de explicar el cumplimiento de las referidas reglas de Derecho, resulta oportuno realizar un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, ya que mientras la primera de éstas prevé la obligación cuyo incumplimiento se imputa, la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

En este contexto, cabe indicar que en el presente caso las normas sustantivas incumplidas vienen dadas por el literal g) del artículo 43° y el artículo 47° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, mientras que los numerales 3.2 y 3.3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD configuran las normas tipificadoras.

¹⁷ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

Así las cosas, los requisitos derivados del Principio de Tipicidad devienen aplicables únicamente a la norma tipificadora, es decir, a la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN y no al Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM que, conforme se ha indicado, contiene únicamente normas sustantivas.

Ahora bien, con relación a lo dispuesto por el numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú¹⁸, los ilícitos administrativos imputados a PLUSPETROL se han configurado por el incumplimiento de las siguientes obligaciones:

- 
- a) Incumplimiento del literal g) del artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, **referida a que las instalaciones o equipos tales como ductos, tanques, unidades de proceso, instrumentos, entre otros, deben ser sometidas a programas regulares de mantenimiento**, con la finalidad de minimizar los riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.
 - b) Incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 47° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el cual señala que los responsables de proyectos, obras e instalaciones **deben elaborar y ejecutar programas de mantenimiento de las maquinarias, equipos e instalaciones**, y registrar los resultados de la ejecución, en especial de los cambios que se produzcan en las características de los mismos.



De ello, se desprende que corresponde a la recurrente minimizar los riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames, ejecutando para ello actividades de revisión, inspección y mantenimiento periódico de sus equipos e instalaciones, para asegurar su correcto funcionamiento, evitando que se produzcan riesgos y daños al ambiente.



En ese sentido, PLUSPETROL debió someter las tuberías a programas regulares de mantenimiento, específicamente uno de tipo predictivo, que se refiere a aquel servicio efectuado debido al desgaste de una o más piezas o componentes de equipos prioritarios a través de la medición, el análisis de síntomas y tendencias de parámetros físicos, empleando varias tecnologías que determinan la condición del equipo o de los componentes, o estimación hecha por evaluación estadística,

¹⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (...)

d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

extrapolando el comportamiento de esas piezas o componentes con el objeto de determinar el punto exacto de cambio o reparación, antes que se produzca la falla¹⁹.

Conforme a lo indicado, las conductas atribuidas a la recurrente se encuentran previstas de manera expresa como infracciones en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y resultan pasibles de sanción de conformidad con lo establecido en los numerales 3.2 y 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Resolución N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, aprobada por OSINERGMIN.

En tal sentido, en el presente caso no se ha producido una vulneración al Principio de Tipicidad; por lo que corresponde desestimar lo alegado por la impugnante en este extremo.

Sobre el cumplimiento de los Programas Anuales de Mantenimiento de Oleoductos

12. Respecto al argumento contenido en el literal b) del considerando 2 de la presente Resolución, y conforme se ha señalado en el punto precedente, conviene indicar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74²⁰ y el numeral 75.1 del artículo 75²¹ de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, los titulares de actividades productivas son responsables por la integridad de los efectos o impactos negativos derivados de sus operaciones, lo que implica que éstos se encuentran sujetos a la obligación de adoptar medidas de prevención, previsión, control, mitigación, rehabilitación, entre otros, que coadyuven a la protección y conservación del ambiente, bien jurídico tutelado por el Estado.

En este marco normativo, corresponde a los titulares de las actividades de hidrocarburos realizar el mantenimiento oportuno de sus instalaciones y equipos, con la finalidad de evitar que sus actividades produzcan impactos ambientales negativos.

¹⁹ Información disponible en: "Gestión de Mantenimiento". Servicio Nacional de Adiestramiento en el Trabajo Industrial. SENATI. Lima 2007. Disponible en: http://virtual.senati.edu.pe/pub/MCPP/Unidad03/CONTENIDO_TEMATICO_U3_PLATAFORMA_M2.pdf

²⁰ LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 74°.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

²¹ LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

En este contexto, el artículo 47° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, señala que los responsables de proyectos, obras e instalaciones deben elaborar y ejecutar programas de mantenimiento de las maquinarias, equipos e instalaciones, y registrar los resultados de la ejecución, en especial de los cambios que se produzcan en las características de los mismos.

Por su parte, el literal g) del artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referida a que las instalaciones o equipos tales como ductos, tanques, unidades de proceso, instrumentos, entre otros, deben ser sometidos a programas regulares de mantenimiento, con la finalidad de minimizar los riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.

En ese sentido, conforme se indicó en el punto precedente, PLUSPETROL debió someter las tuberías a programas regulares de mantenimiento, específicamente uno de tipo predictivo, que incluye el cambio o reparación de piezas antes que se produzca la falla.

Así las cosas, la recurrente alega haber ejecutado el mantenimiento de sus instalaciones de acuerdo a los Programas de Anuales de Mantenimiento de Oleoductos presentados anualmente a OSINERGMIN.

Sin embargo, en el Informe de Supervisión N° 002-2011-OEFA/OD LORETO/GCHV de fecha 31 de enero de 2012 se señala lo siguiente:

"2. OBSERVACIONES

Descripción de las observaciones

1. *El incidente se produjo por corrosión del oleoducto al encontrarse en contacto con el suelo en la parte en donde se produjo el incidente.*
 2. *Las medidas de prevención realizadas no fueron suficientes para detectar la falla existente en la tubería."*
- (...)

"3.2.2. Supervisión de Campo

Desde la boca de la quebrada Colpayo se caminó por un camino recorriendo una distancia aproximadamente de 320 m hasta encontrar el lugar del incidente en donde se encontró lo siguiente:

- *Tuberías descubiertas de tierra con dos grapas de protección colocadas. Una de las grapas fue colocada con anterioridad como*

medida de prevención al haberse detectado un punto crítico en esta área. (...)."

Asimismo, en las conclusiones del referido informe de supervisión se señala lo siguiente (Folio 81):

"El derrame producido se debió a un mantenimiento insuficiente del ducto de transporte de hidrocarburo.

El administrado no ha mostrado el documento sustentatorio referente período de mantenimiento del ducto (sic)".

Ante lo expuesto y respecto a las medidas de mantenimiento, PLUSPETROL en su escrito de registro N° 2012-E01-006000 presentado el 13 de marzo de 2012, señala lo siguiente:

"La grampa fue colocada (21 de octubre de 2011) no por haberse presentado una fuga en este punto, sino debido a que los resultados de la inspección interna mediante equipos instrumentados (ILI) arrojó la existencia de un punto con espesor remanente crítico".

Ahora bien, como Anexo 3 del escrito presentado por PLUSPETROL, se observa un documento titulado "Programa de Inspección y Mantenimiento del Oleoducto EEBB Capirona - Batería 1 Trompeteros", que incluye los programas de mantenimiento de ductos correspondientes a los años 2011 y 2012 presentados a OSINERGMIN, a través de los cuales se establece el plan de actividades que se realizaría entre los mencionados años.

En los referidos programas de mantenimiento se estableció la necesidad de efectuar el remplazo de ductos o piezas, de lo contrario, las actividades de mantenimiento serían insuficientes para lograr su finalidad, es decir, minimizar los riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.

Al respecto, en el Informe Técnico N° 236-2012-OEFA/DS se señala lo siguiente (Folio 99 reverso):

"Por otro lado, en la presentación realizada por el Administrado a la Comisión Multisectorial, en la diapositiva N° 03 indican que el Oleoducto presentaba tres (03) Puntos críticos: a) Progresiva 16+417.13 en posición 07:00 hrs de 9 cm de largo x 1.5 cm de ancho; b) Progresiva 16+417.83 en posición 06:00 hrs de 7 cm. de largo x 1.5 cm. de ancho PUNTO DE FALLA; c) Progresiva 16+418.03 en posición 06:00 hrs de 9 cm de largo x 1.5cm de ancho, raspadura ubicada al costado de la grampa actual. Estos hechos evidencian que el Administrado no realizó el mantenimiento oportuno del tramo del ducto dañado; siendo un agravante adicional, el hecho de que transcurrieran más de tres (03) meses desde que se instaló la grampa preventiva y el Administrado no programó el cambio del tramo del oleoducto que finalmente falló".

Del referido informe se desprende que PLUSPETROL no realizó el remplazo de ductos, pese a que entre las actividades previstas en su programa de mantenimiento se había establecido la necesidad de ejecutar dicha medida; esta circunstancia ocasionó el derrame de hidrocarburo en la descarga de una quebrada al río Corrientes a la altura de la Comunidad Nativa Nueva Vida, reportado el 28 de enero de 2012.

En consecuencia, las actividades de mantenimiento llevadas a cabo por PLUSPETROL resultaron insuficientes para lograr su finalidad, es decir, minimizar los riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.

Por tanto, encontrándose acreditados los hechos imputados a título de infracción, le correspondía a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos sancionar a la recurrente, de acuerdo a los numerales 3.2 y 3.3 de la Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD; razón por la cual, corresponde desestimar lo alegado por PLUSPETROL en este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 005-2011-OEFA/CD, modificada por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA; con la participación de los vocales Lenin William Postigo De la Motta, José Augusto Chirinos Cubas, Francisco José Olano Martínez y Héctor Adrián Chávarry Rojas, con la abstención de la vocal Verónica Violeta Rojas Montes;

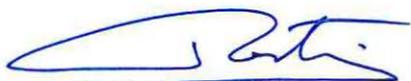
SE RESUELVE:

Artículo Primero.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación presentado por PLUSPETROL NORTE S.A. contra la Resolución Directoral N° 324-2012-OEFA/DFSAI de fecha 05 de octubre de 2012, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo Segundo.- DISPONER que el monto de la multa confirmada ascendente a de treinta y cinco con setenta y seis centésimas (35.76) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) sea depositado por la recurrente en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

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

Regístrese y comuníquese.



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



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



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



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