



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 186-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 2881-2018-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 00145-2020-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 00145-2020-OEFA/DFAI del 31 de enero de 2020, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú - Petroperú S.A. contra la Resolución Directoral N° 1465-2019-OEFA/DFAI del 26 de setiembre de 2019, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 00145-2020-OEFA/DFAI del 31 de enero de 2020, en el extremo que ordenó a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, debido a que no cumple con revertir los efectos de la comisión de la conducta infractora.

Lima, 23 de setiembre de 2020

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza actividades de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano² (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de 1,106 km y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Cabe especificar que el objetivo de la construcción del ONP fue el transporte –de manera económica, eficaz y oportuna- del petróleo crudo extraído de los yacimientos de la selva norte hasta el terminal Bayóvar en la costa, para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán, y al mercado externo.

³ Es importante mencionar que el ONP está dividido en dos ramales:

2. Con el fin de adecuarse a las obligaciones ambientales establecidas en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, que se aprobó por el Decreto Supremo N° 046-93-EM⁴, el 19 de junio de 1995 la Dirección General de Hidrocarburos (**DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) aprobó el “Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano” a favor de Petroperú (en adelante, **PAMA del ONP**), por medio del Oficio N° 136-95-EM/DGH.

-
- i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y se extiende hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El oleoducto principal se divide, a su vez, en el Tramo I y Tramo II:
- Tramo I: Inicia en la Estación N° 1 y termina en la Estación N° 5 (caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).
 - Tramo II: Inicia en la Estación N° 5 recorre las Estaciones N° 6 (ubicada en el caserío y distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), N° 7 (se encuentra en el caserío y distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), N° 8 (ubicada en distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y N° 9 (distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.
- ii) **Oleoducto Ramal Norte:** Este ramal se inicia en la Estación Andoas (ubicada en el caserío y distrito del mismo nombre, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N° 5.

- ⁴ Al respecto, cabe precisar que las operaciones en el ONP fueron iniciadas con anterioridad (año 1976) a la promulgación del Decreto Supremo N° 046-93-EM de 1993, razón por la cual la calificaban como una “operación existente”. En virtud de ello, requerían de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) que contemplase el proceso de adecuación de dichas operaciones a las exigencias del mencionado decreto, de conformidad con la Disposición Transitoria Única del Decreto Supremo N° 046-93-EM:

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

TITULO XV

DISPOSICION TRANSITORIA

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

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

Luego de la Presentación del indicado informe, se dispondrá como fecha límite, el 15 de enero de 1996 para entregar el PAMA a la D.G.H., pudiendo ser presentado este, antes de la conclusión del programa de monitoreo que se indica en la presente disposición transitoria.

La D.G.H, con visto bueno de la D.G.A.A. emitirá Resolución en un plazo de sesenta (60) días calendario contados desde la fecha de presentación del PAMA; en caso contrario, este quedara aprobado tal como lo propuso el responsable incluyendo el cronograma de ejecución que no podrá ser mayor a siete (7) años.

De existir observaciones, estas deberán absolverse en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la notificación de las observaciones bajo apercibimiento de sanción.

Presentado el informe de levantamiento de observaciones la D.G.H. dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, para aprobar, rechazar o aprobar con observaciones el PAMA.

En función de la magnitud de las acciones e inversiones propuestas, la D.G.H, con el visto bueno de la D.G.A.A., podrá modificar el plazo de ejecución del PAMA, sin exceder por ningún motivo de siete (7) años.

El plazo máximo de siete (7) años a que se hace referencia en la presente, Disposición se contará a partir del 31 de mayo de 1995.

El PAMA incluirá el Plan de Manejo Ambiental (PMA) para cada año, los Programas de Monitoreo para el seguimiento y control de efluentes, el Cronograma de Inversiones totales anuales y el Plan de Abandono”.

3. Posteriormente, la Dirección General de Asuntos Ambientales (**DGAA**) del Minem aprobó la modificación del PAMA del ONP, mediante la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2013; en esta modificación se incorporaron diversos compromisos ambientales relacionados con el impacto N° 19 referido a la “Evaluación e Instalación de Válvulas en Crudos de Ríos”.
4. Los días 7 y 8 de noviembre de 2015, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**), realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones de Petroperú (en adelante, **Supervisión Especial 2015**), durante la cual se verificó el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado.
5. Cabe indicar que los hechos detectados en la acción de supervisión se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa s/n del 08 de noviembre de 2015⁵ (en adelante, **Acta de Supervisión**) y analizados mediante Informe de Supervisión Directa N° 2285-2016-OEFA/DS-HID del 23 de mayo de 2016⁶ (en adelante, **Informe de Supervisión**). Al respecto, dichos documentos fueron evaluados mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 2632-2016-OEFA-DS del 31 de agosto de 2016 (en adelante, **Informe Técnico Acusatorio**).
6. En atención a los hechos suscitados, y sobre la base de dichos documentos antes descritos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2705-2018-OEFA/DFAI/SDI del 24 de setiembre de 2018⁷, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos - **DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Petroperú.
7. Posteriormente, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 2162-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 31 de diciembre de 2018⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción I**)⁹, a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción¹⁰.

⁵ Contenido en el CD obrante en el folio 14.

⁶ Contenido en el CD obrante en el folio 14.

⁷ Folios 15 al 17. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 26 de setiembre de 2018 (folio 18).

⁸ Folios 135 al 142. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado mediante Carta N° 4207-2018-OEFA/DFAI el 31 de diciembre de 2018 (folio 143).

⁹ Cabe indicar que el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción I con escrito con Registro 014101 del 31 de enero de 2019 (folios 147 al 389). No obstante, mediante Memorando N° 981-2019-OEFA/DFAI, se devolvió el Expediente N° 2881-2018-OEFA/DFAI/PAS a la SDI, solicitándole elabore un nuevo Informe Final de Instrucción en el cual se considere el análisis de los descargos remitidos por el administrado con Registro N° 103629 del 27 de diciembre de 2018.

¹⁰ Así también, se emite la Resolución Subdirectoral N° 0669-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de junio de 2019 (folios 402 al 403), a través de la cual se resuelve ampliar por tres (03) meses el plazo de caducidad administrativa del PAS iniciado contra Petroperú, tramitado en el Expediente N° 2881-2018-OEFA/DFAI/PAS, el cual caducará el 26 de setiembre de 2019.

8. Seguidamente, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 0963-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de agosto de 2019¹¹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción II**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción¹².
9. Luego de ello, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1465-2019-OEFA/DFAI del 26 de setiembre de 2019¹³ (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú¹⁴¹⁵, por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta Infractora	Norma Sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la	Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) ¹⁶ ; artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades

¹¹ Folios 409 al 438. Cabe agregar que el referido informe fue debidamente notificado mediante Carta N° 1758-2019-OEFA/DFAI el 02 de setiembre de 2019 (folio 439).

¹² Cabe indicar que el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción II con escrito con Registro 2019-e01-090553 del 23 de setiembre de 2019 (folios 443 al 531).

¹³ Folios 534 al 576. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado el 26 de setiembre de 2019 (folio 577).

¹⁴ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa del administrado, se realizó en virtud de lo dispuesto en la siguiente normativa:

Ley N° 30230, Ley 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. (...)

¹⁵ Cabe precisar que, mediante la Resolución Directoral I, se declaró el archivo del PAS iniciado contra Petroperú, respecto al siguiente extremo de la conducta infractora:

N°	Conducta infractora
1	Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento correctivo del Oleoducto Norperuano, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto

¹⁶ **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

	progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.	(LGA) ¹⁷ ; el artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (LSNEIA) ¹⁸ ; artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por	en zonas prohibidas, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo 049-2013-OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD), compilada en el numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro anexo a la misma ²⁰ .
--	---	--	--

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. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

¹⁷ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74.- De la responsabilidad general

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

¹⁸ Ley N° 27446, Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de abril de 2001

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.

²⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

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:

b) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° LGA; artículo 15° LSNEIA; artículo 29° RLSNEIA	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT

		Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹⁹	
--	--	---	--

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2705-2018-OEFA/DFAI/SDI
Elaborado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

10. Asimismo, en la mencionada resolución se ordenó a Petroperú cumplir con la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

N°	Conducta infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.	Petroperú deberá acreditar la ejecución del monitoreo de resistencia eléctrica del terreno en el km 516+408 del Tramo II del ONP, a efectos de determinar el nivel de agresividad del medio corrosivo con la finalidad de garantizar la integridad extrema del ducto y prevenir futuros impactos ambientales negativos al componente suelo como consecuencia de la ocurrencia de derrames originados por corrosión externa.	En un plazo no mayor de cincuenta (50) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral I.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI lo siguiente: Un informe técnico con los resultados de monitoreos de la resistencia eléctrica del suelo en el km 516+408 del Tramo II del ONP, el cual debe contener los siguientes detalles: - Detalle del método y equipos usados, reportes de campo, registros, Calificación Técnica del Inspector. - Resultados de medición de resistencia eléctrica del terreno según la profundidad a la que

¹⁹ **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009

Artículo 29. - Medidas, compromisos y obligación es 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.

N°	Conducta infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
				se encuentra el ducto (aprox. 3 metros). - Registro fotográfico fechado y georreferenciado.

Fuente: Resolución Directoral I
Elaboración: TFA

11. En función a ello, el 18 de octubre de 2019, el administrado interpuso un recurso de reconsideración²¹ contra la Resolución Directoral I.
12. Posteriormente, mediante escrito con Registro N° 2019-E17-120100 del 20 de diciembre de 2019²², Petroperú presentó un informe sobre cumplimiento de la medida correctiva impuesta.
13. Es así que, el 31 de enero de 2020, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 00145-2020-OEFA-DFAI²³ (en adelante, **Resolución Directoral II**), declarando infundado el recurso de reconsideración presentado por Petroperú.
14. El 27 de febrero de 2020, el administrado interpuso un recurso de apelación²⁴ contra la Resolución Directoral II, que fue ampliado mediante escrito con Registro N° 2020-E01-024434 del 05 de marzo de 2020²⁵. Señalando los siguientes argumentos:

Medidas de prevención de Petroperú

- a) Petroperú indicó que realizó un nuevo cálculo del potencial despolarizado considerando las dos progresivas más cercanas al km 516+408, el cual corresponde a -361.5 mV vs el electrodo de Cu/CuSO₄; el cual resulta viable en la evaluación de la polarización del oleoducto para la medición del nivel de protección catódica en la progresiva km 516, dado que el mismo corresponde a suelo agrícola.
- b) En ese sentido, agregó que el cálculo del potencial despolarizado

²¹ Folios 604 al 612.

²² Folios 613 al 624.

²³ Dicha Resolución Directoral (folios 628 al 637) fue notificada con fecha 06 de febrero de 2020 (folio 638). Cabe señalar que, en dicha Resolución Directoral II se analizaron los descargos complementarios realizados al Informe Final de Instrucción II, presentados mediante escritos con Registro N° 2019-E01-091970 del 26 de setiembre de 2019 (folios 578 al 595) y Registro N° 2019-E01-092012 del 26 de setiembre de 2019 (folio 596). Lo anterior en razón que los descargos fueron presentados con posterioridad a la emisión y notificación de la Resolución Directoral I.

²⁴ Folios 639 al 641.

²⁵ Folios 643 al 651.

(desestimado por el OEFA) no debe ser empleado como argumento para desacreditar el cumplimiento del criterio de polarización mínima de 100mV, debido a que el valor del potencial despolarizado es una variable no identificada para la progresiva km 516+408.1.

- c) Respecto al monitoreo de la protección catódica, no es adecuado lo indicado por el OEFA, pues se debe considerar que Petroperú ha realizado la inspección de potenciales de manera periódica, siendo el más reciente, la inspección CIS/DCVG realizada en marzo del 2015, antes del evento ocurrido el 06 de noviembre de 2015, donde se aprecian los potenciales On/Off de progresivas cercanas al km 516+408.
- d) Respecto a la prioridad del monitoreo de la protección catódica, según el punto 10.3 de la Práctica Estándar NACE SP 0169-2013, queda a potestad del operador en alargar o acortar los períodos de monitoreos de los sistemas de protección catódica.
- e) Se debe tomar en consideración el Manual del Curso de NACE CP-3 de NACE Internacional, que en su numeral 4.9 menciona ejemplos del diseño de Sistemas de Protección Catódica indicando que los sistemas galvánicos pueden llegar a cubrir varios kilómetros sobre un ducto; además, en el capítulo 5 del mismo Manual, se menciona que el alcance de protección catódica sobre una tubería depende principalmente de la atenuación.
- f) Siendo así, resulta viable asegurar que la progresiva km 516+408 recibía protección de manera satisfactoria cumpliendo el criterio de los 100mV de la Práctica Estándar NACE SP016-2013; considerando que, al 2015, existían 2 sistemas de protección catódica galvánicos instalados en la progresiva km 516 y km 517.
- g) Petroperú actuó con la debida diligencia para el cumplimiento de sus obligaciones, toda vez que presentó a la autoridad la evidencia del servicio de patrullaje o inspecciones visuales donde se demuestra que se ejecutaron los servicios, así como el reporte de la herramienta ILI Geométrica y Detectora de Pérdida de espesor MFL de Alta Resolución ejecutada en junio y agosto de 2015; lo cual deja constancia que no existían anomalías por pérdida de espesor y/o geométricas.

Principio de presunción de licitud

- h) En el marco del principio de presunción de licitud establecido en el numeral 9 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**), que es aplicable a la potestad sancionadora del Estado, se debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes, y probar más allá de la duda razonable la existencia de la infracción y la culpabilidad de éste.

Principio de debido procedimiento

- i) Petroperú realizó todas las actividades correspondientes según la norma internacional para el cumplimiento de las obligaciones del PAMA del ONP; siendo que el OEFA no ha valorado eficientemente los medios probatorios presentados por la empresa.
- j) Se evidencia una trasgresión al derecho del debido procedimiento consagrado en como garantías de la administración de justicia en los incisos 3) y 14) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú de 1993; toda vez que, existe una motivación aparente en la Resolución Directoral II, ya que no se ha valorado correctamente los medios probatorios presentados por Petroperú, siendo que se ha cumplido con los compromisos establecidos en el PAMA, referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del ONP.

Competencias entre el OEFA y el Osinergmin

- k) El OEFA cuestiona las acciones tomadas por Petroperú sin tener la competencia para hacerlo, toda vez que, aprobar o desestimar el cálculo del potencial despolarizado es el deber de la autoridad encargada de realizar la fiscalización del mantenimiento del Oleoducto en materia de seguridad en la infraestructura, es decir, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (**Osinergmin**).
- l) El bien jurídico tutelado por el Osinergmin es la seguridad de la infraestructura de las actividades económicas que fiscaliza; mientras que el OEFA tiene competencia para evaluar el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en el artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**). Por lo que ha quedado establecido que las competencias administrativas de las entidades públicas deberán ejercerse respetando, entre otros, el principio de legalidad (respeto por la Constitución y las leyes), inalienabilidad (prohibición de renuncia a sus funciones) y el de evitar la duplicidad o superposición de funciones.
- m) Se establece que el contenido de la obligación imputada por el OEFA es de carácter técnico, debido a que el detalle que indica cómo debe cumplirse con los compromisos se encuentra en normas técnicas de seguridad. En tal sentido, el OEFA emite pronunciamiento sobre si un trabajo de mantenimiento realizado es eficaz o no, cuando la finalidad del mismo es garantizar la seguridad de la infraestructura, materia que debería ser verificada por el Osinergmin.
- n) Existe un conflicto de competencias entre Osinergmin y el OEFA, respecto a la evaluación de aspectos de seguridad en la infraestructura de transporte de hidrocarburos por ductos. En tanto que el OEFA tiene una interpretación amplia de sus facultades ambientales, lo cual se refleja en los

pronunciamientos que realiza sobre la idoneidad de las medidas de mantenimiento.

- o) De acuerdo a la normativa sectorial de transporte de hidrocarburos por ductos, es el Osinergmin la autoridad que verifica si se realiza o no el mantenimiento de dichos ductos y si éste cumple con la finalidad de garantizar la seguridad en la infraestructura; mientras que el OEFA interpreta que, en caso no se cumpla con esta labor y ello tenga como consecuencia un derrame, también tendrá como competencia evaluar si se realizó o no mantenimiento y si este cumplió con la finalidad; bajo este escenario, se genera una confusión, ya que la infracción imputada por el OEFA es consecuencia de la acción u omisión de las obligaciones ambientales y no de una conducta en concreto.
 - p) En ese sentido, no se está respetando con el cumplimiento de la división de competencias entre OEFA y Osinergmin, puesto que dos entidades están evaluando un mismo hecho y podrían llegar a emitir pronunciamientos contradictorios sobre el cumplimiento de las obligaciones.
 - q) El OEFA debe analizar sus competencias de forma integral y de esta forma, considerar si se está ante una infracción de carácter ambiental o si por el contrario se está ante una infracción de seguridad, cuya sanción debería ser impuesta por el ente técnico competente, pero cuyas consecuencias ambientales deberán ser vigiladas y fiscalizadas por OEFA.
15. En atención a la solicitud formulada por Petroperú en su recurso de apelación, el 15 de setiembre de 2020, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante esta Sala. En dicha diligencia, el administrado señaló que:
- r) El origen de la falla está relacionado con la existencia de un PINHOLE, el mismo que, al tener dimensiones menores a 10 mm, no pudo ser detectado con la tecnología vigente en el año 2015. Al respecto, agrega que este tipo de anomalías, de acuerdo al Estándar Internacional NACE 35100, no pueden ser detectadas por las ILI.
 - s) Por otro lado, precisa que el Osinergmin habría expedido una resolución resolviendo la infracción materia del PAS.
 - t) Finalmente, Petroperú reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación y en el escrito complementario a dicho recurso.

II. COMPETENCIA

16. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)²² se crea el OEFA.

17. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA²³, 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.
18. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁴.
19. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

²² **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

²³ **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.

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.

²⁴ **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.

²⁵ **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

ambiental del Osinergmin al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁶ 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.

20. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁷ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁸, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

21. 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

de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

²⁶ **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.

²⁷ **LEY N° 29325**

Artículo 10.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental 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.

²⁸ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁹.

22. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³⁰ 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.
23. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
24. 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 ambiente³¹.
25. 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 fundamental³², cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁰ **LEY 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³² **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.

que dicho ambiente se preserve³³; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁴.

26. 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.
27. 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 inciertos³⁵.
28. 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 PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

29. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221°³⁶ del TUO de la LPAG, por lo que es admitido a trámite.

³³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

³⁴ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁶ **TUO de la LPAG**

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

V. CUESTIÓN PREVIA

30. Previamente al desarrollo de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera pertinente analizar la diferencia entre las competencias del OEFA y el Osinergmin.
31. Al respecto, de la revisión del presente expediente, se evidencia que el administrado indica que no se está respetando la división de competencias entre el OEFA y el Osinergmin, toda vez que el PAS versa sobre una obligación de carácter técnico de infraestructura y que, por tanto, su fiscalización le corresponde al Osinergmin. Al respecto, el administrado ha detallado lo siguiente:
 - a) El bien jurídico tutelado por el Osinergmin es la seguridad de la infraestructura de las actividades económicas que fiscaliza; mientras que el OEFA tiene competencia para evaluar el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en el artículo 11° de la Ley del SINEFA. Por lo que ha quedado establecido que las competencias administrativas de las entidades públicas deberán ejercerse respetando, entre otros, el principio de legalidad (respeto por la Constitución y las leyes), inalienabilidad (prohibición de renuncia a sus funciones) y el de evitar la duplicidad o superposición de funciones.
 - b) Se establece que el contenido de la obligación imputada por el OEFA es de carácter técnico, debido a que el detalle que indica cómo debe cumplirse con los compromisos se encuentra en normas técnicas de seguridad. En tal sentido, el OEFA emite pronunciamiento sobre si un trabajo de mantenimiento realizado es eficaz o no, cuando la finalidad del mismo es garantizar la seguridad de la infraestructura, materia que debería ser verificada por el Osinergmin.
 - c) Existe un conflicto de competencias entre Osinergmin y el OEFA, respecto a la evaluación de aspectos de seguridad en la infraestructura de transporte de hidrocarburos por ductos. En tanto que el OEFA tiene una interpretación amplia de sus facultades ambientales, lo cual se refleja en los pronunciamientos que realiza sobre la idoneidad de las medidas de mantenimiento.
 - d) De acuerdo a la normativa sectorial de transporte de hidrocarburos por ductos, es el Osinergmin la autoridad que verifica si se realiza o no el mantenimiento de dichos ductos y si éste cumple con la finalidad de garantizar la seguridad en la infraestructura; mientras que el OEFA interpreta que, en caso no se cumpla con esta labor y ello tenga como consecuencia un derrame, también tendrá como competencia evaluar si se realizó o no mantenimiento y si este cumplió con la finalidad; bajo este escenario, se genera una confusión, ya que la infracción imputada por el OEFA es consecuencia de la acción u omisión de las obligaciones ambientales y no de una conducta en concreto.

- e) En ese sentido, no se está respetando con el cumplimiento de la división de competencias entre OEFA y Osinergmin, puesto que dos entidades están evaluando un mismo hecho y podrían llegar a emitir pronunciamientos contradictorios sobre el cumplimiento de las obligaciones.
- f) El OEFA debe analizar sus competencias de forma integral y, de esta forma, considerar si se está ante una infracción de carácter ambiental o si por el contrario se está ante una infracción de seguridad, cuya sanción debería ser impuesta por el ente técnico competente, pero cuyas consecuencias ambientales deberán ser vigiladas y fiscalizadas por OEFA.
- g) Por otro lado, Petroperú precisa que el Osinergmin habría expedido una resolución resolviendo la infracción materia del PAS.
32. Sobre el particular, debe indicarse que el ordenamiento jurídico nacional — concretamente en el numeral 1 del artículo 3° del TUO de la LPAG— establece, entre otros, a la competencia como un requisito de validez de los actos administrativos; siendo que, a partir de esta, se pretende garantizar su emisión por el órgano facultado para tal fin, en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación²⁶.
33. Es así que, respecto de las competencias del Osinergmin, es preciso señalar que éstas son establecidas en el artículo 3° de la Ley N° 29901, Ley que precisa competencias del Osinergmin; indicándose que dicha entidad es competente para supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos; manteniendo las competencias para fiscalizar la seguridad de la infraestructura de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos²⁷.
34. Así también, el segundo párrafo del **Decreto Supremo N° 088-2013-PCM**, que aprueba el listado de funciones técnicas bajo la competencia del Osinergmin,

²⁶

TUO de la LPAG

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

²⁷

Ley N° 29901, Ley que precisa competencias del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de junio de 2013.

Artículo 3. Competencias del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) para supervisar y fiscalizar

En concordancia con las precisiones establecidas en el artículo 2, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) es competente para supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos; manteniendo las competencias para fiscalizar la seguridad de la infraestructura de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos.

señala que, no se encuentra bajo competencia de dicha entidad, la supervisión y fiscalización de las disposiciones legales y técnicas ambientales, que corresponden al OEFA²⁸.

35. De otro lado, las funciones de fiscalización y sanción del OEFA están definidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley del SINEFA, señalando que éstas comprenden 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 OEFA²⁹.
36. Del mismo modo, en el artículo 17° del citado cuerpo legal, se señala que constituyen infracciones administrativas bajo competencia del OEFA las conductas relacionadas con:
- El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
 - El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
 - El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
 - El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.

²⁸ Decreto Supremo N° 088-2013-PCM que Aprueba el Listado de Funciones Técnicas bajo la competencia de Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de agosto de 2013.

Artículo 2.- Disposiciones legales y técnicas materia de competencia del OSINERGMIN

Las disposiciones legales y técnicas en las actividades de los sectores de energía y minería materia de competencia de OSINERGMIN están referidas a los aspectos de seguridad de la infraestructura, las instalaciones y la gestión de seguridad de sus operaciones; y, cuando corresponda, a la calidad. Tales disposiciones incluyen los aspectos indicados en los Anexos aprobados en el artículo 1 del presente Decreto Supremo.

No se encuentran bajo el ámbito de competencia del OSINERGMIN la supervisión y fiscalización de las disposiciones legales y técnicas referidas a la seguridad y salud en el trabajo, en los sectores de energía y minería, que corresponden al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; así como tampoco la supervisión y fiscalización de las disposiciones legales y técnicas ambientales, que corresponden al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

²⁹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 05 de marzo de 2009.

Artículo 11.- Funciones generales

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

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

e. Otras que correspondan al ámbito de su competencia.

37. De lo anterior, se puede observar que la normativa existente marca una diferencia entre ambas instituciones públicas en materia de fiscalización ambiental y de seguridad en infraestructura.
38. Las competencias de Osinergmin están relacionadas a fiscalizar la seguridad de la infraestructura de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos; mientras que las competencias del OEFA están relacionadas con la supervisión, fiscalización y sanción infracciones administrativas sancionables 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 dicha entidad; tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Diferencias entre las funciones de Osinergmin y OEFA

ENTIDAD	Osinergmin	OEFA
COMPETENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos. - Manteniendo las competencias para fiscalizar la seguridad de la infraestructura de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos 	<p>Facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental. - El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente. - El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión. - El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA. - Otras que correspondan al ámbito de su competencia.
LÍMITES DE COMPETENCIAS	<p>No se encuentra bajo competencia de dicha entidad la de ejercer competencias en el marco de la supervisión y fiscalización de las disposiciones legales y técnicas ambientales, que corresponden al OEFA (art. 2° D.S. N° 088-2013-PCM).</p>	<p>OEFA ejerce la potestad sancionadora respecto de las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (art. 11° Ley del SINEFA).</p>

Elaboración: TFA

39. En vista de lo anterior, el PAS seguido contra Petroperú está únicamente referido a investigar si se ha cumplido o no con las obligaciones establecidas en el PAMA del ONP, que se constituye como un instrumento de gestión ambiental de carácter correctivo, aprobado por el Minem.
40. En tal contexto, queda claro para esta Sala que el OEFA es la autoridad competente para determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento al compromiso establecido en el PAMA del ONP de Petroperú, referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto; incumplimiento que se encuentra enmarcado en lo dispuesto en el artículo 8° del RPAAH, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 29° del RLSNEIA y el artículo 15° de la LSNEIA.
41. En ese sentido, lo alegado por el recurrente no resulta pertinente para el presente caso, por lo que corresponde desestimar sus argumentos respecto a la competencia del OEFA; en consecuencia, se procederá a evaluar los alegatos relacionados a cuestionar la responsabilidad administrativa de Petroperú.
42. Finalmente, cabe precisar que, contrariamente a lo señalado por el administrado, de la revisión del presente expediente no se advirtió una resolución emitida por el Osinergmin que resuelva la infracción materia del PAS.

VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

43. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por incumplir el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.
 - (ii) Determinar si correspondía el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VII.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por incumplir el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto

44. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental, los criterios sentados por esta Sala respecto a los mismos, los

compromisos objeto del presente procedimiento y los hechos verificados en la Supervisión Especial 2015, que sustentaron la decisión de la DFAI para declarar al administrado responsable por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Respecto al cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos

45. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 16º, 17º y 18º de la LGA³⁰, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados.
46. Asimismo, en el artículo 24º de la LGA³¹ se consagra a la evaluación de impacto ambiental como el instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a toda actividad humana que implique servicios y otras actividades susceptibles de causar impactos ambientales significativos; precisándose, además, que aún

30

LGA

Artículo 16.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos

31

LGA

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

aquellos proyectos o actividades no comprendidos dentro del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental deben cumplir con las normas ambientales específicas.

47. En esa línea, la LSNEIA exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución³². Cabe mencionar que durante el proceso de la certificación ambiental la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental y tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos de la actividad económica.
48. Sobre esto último, en el artículo 15º de la LSNEIA, se establece que el OEFA es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas previstas en la evaluación ambiental estratégica.
49. Cabe agregar que, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 29º y 55º del RLSNEIA, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidas en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
50. En este orden de ideas, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.

Sobre el compromiso asumido en el PAMA del ONP

51. Al respecto, con relación a la conducta infractora materia de análisis, Petroperú asumió las siguientes obligaciones durante la etapa de operación del ONP y el Oleoducto Ramal Norte:

Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA

³²

LSNEIA

Artículo 3.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

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.

1.2 Inspecciones internas de la tubería con raspatubos electrónicos del ONP y ONR, las que consisten en:

(...)

- Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos electromagnéticos; e
- Inspecciones geométricas (...)

1.7 Transmisión a través del Oleoducto de Raspatubos con Escobilla metálicas y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o copas continuamente.

1.8 Inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto. Realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía, monitoreo de los potenciales de protección catódica y de la resistencia del terreno (...)

52. Ahora bien, cabe precisar que, mediante la Carta N° GOLE-139-2003, Petroperú comunicó a la DGAA del Minem el levantamiento de las observaciones en el marco de la Modificación del Impacto N° 19 del PAMA del ONP, siendo que en este documento Petroperú estableció la frecuencia con la cual se ejecutarían los mantenimientos, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Frecuencia de las medidas de mantenimiento

Mantenimiento	Frecuencia
Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos electromagnéticos.	Se realizan en promedio cada 5 años.
Inspección geométrica.	Se realizan en promedio cada 5 años.
Inspecciones visuales sobre el derecho de vía.	Anual
Monitoreo de los potenciales de protección catódica y de resistencia eléctrica del terreno.	Semestral en el ONP y anual en el ORN.

Fuente: PAMA del ONP, Carta N° GOLE-139-2003.

Elaboración: TFA.

53. Es así que, del detalle del compromiso ambiental señalado en el numeral 51 de la presente resolución y del cuadro anterior, se advierte que Petroperú está obligado a realizar monitoreos de los potenciales de protección catódica y de resistencia eléctrica del terreno de manera semestral en el ONP y de manera anual en el ORN; esto, en concordancia al marco legal respecto al obligatorio cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas en un instrumento de gestión ambiental, como lo es el caso del PAMA del ONP.

Sobre los hechos detectados la Supervisión Especial 2015

54. Cabe señalar que, durante la acción de Supervisión Especial 2015, se verificó la ocurrencia de un derrame de hidrocarburos en la progresiva km 516+408 del tramo II del ONP, el cual afectó un área aproximada de 625 m², en la cual se desarrollaba el cultivo de arroz, conforme se observa a continuación:

Acta de Supervisión Directa

Hallazgo

Durante la supervisión especial realizada en la progresiva km 516+408 del Oleoducto Norperuano, en las Coordenadas UTM: 9374013 N, 763308 E, se verificó la presencia de hidrocarburo crudo en un campo de cultivo de arroz en el Fundo "El

Valor l", afectando la superficie de agua estancada del cultivo de arroz bajo riego y suelo agrícola en una extensión promedio de 625 m2, ubicado a 2.138 m de la Estación 7 de la ONP.

Asimismo, se evidenció que el administrado ha iniciado las acciones contempladas en su Plan de Contingencia referidas a la reparación de la tubería y actividades de limpieza y rehabilitación del área impactada. [sic]

55. Sobre el particular, mediante el Informe Final de Emergencias y el Informe detallado del resultado de las causas del afloramiento y acciones preventivas/correctivas realizadas a fin de evitar otro evento similar, el administrado indicó que la causa del derrame se debió a un *pit* de corrosión externa ubicado en la posición 06:00 horas de la tubería:

Informe de Final de Emergencias Ambientales

Causas que originaron el evento:

Fuga de petróleo crudo por posible *pit* pasante ubicado en la posición horaria 06:00 hrs (espesor de la tubería: 0.312"). La posible causa se debe probablemente al uso de productos químicos (fertilizantes) utilizados en el cultivo de sembríos de arroz.

Informe detallado del resultado de las causas del afloramiento y acciones preventivas/correctivas realizadas

III. Conclusiones

I. El afloramiento de petróleo crudo se produjo a través de un *pit* de corrosión externa y como lo explica el Informe de la Cía ATAC SAC, se trata de una anomalía localizada.

56. En tal sentido, la DS determinó que el derrame de hidrocarburos ocurrido en el km 516+408 del tramo II de ONP el 6 de noviembre de 2015, ocurrió debido a un proceso de corrosión externa (tipo *pit*) en posición 06:00 horas, tal y como se describe en el Informe de Supervisión:

Informe de Supervisión

Hallazgo N° 1:

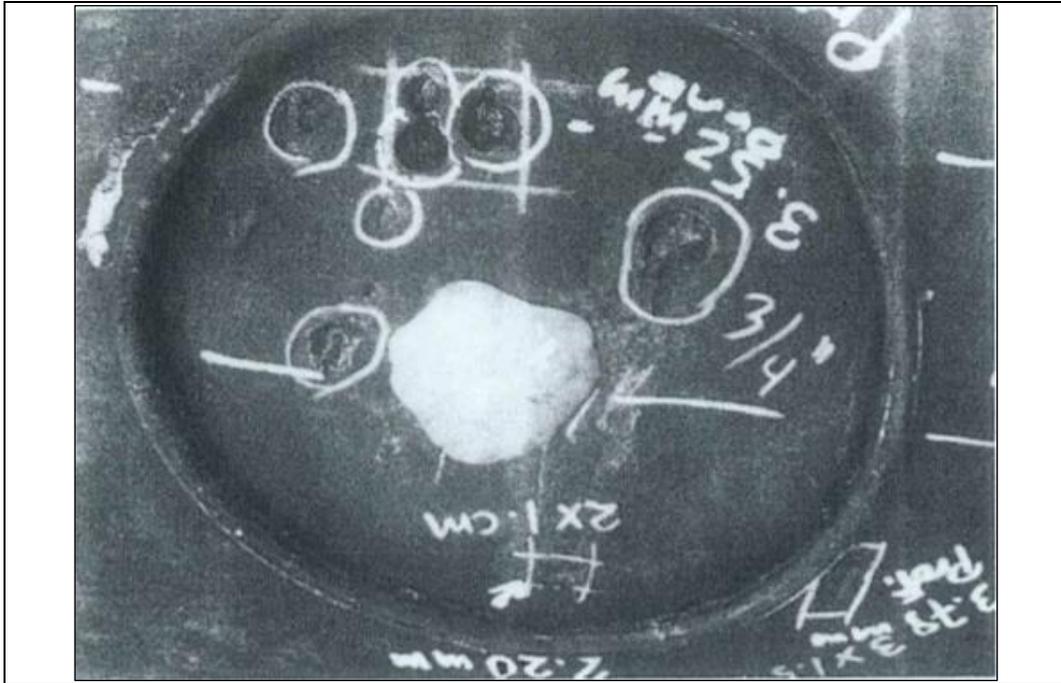
De la revisión de la información remitida por la empresa Petroperú, el derrame de petróleo ocurrido el 6 de noviembre de 2015, se habría producido como consecuencia del deterioro de la tubería de 36" diámetro por corrosión externa (tipo *pit*) en una posición horaria 06:00 horas.

Como consecuencia de la emergencia ambiental se habría afectado un área de 625 m2, destinada al cultivo de arroz bajo riego.

57. Además, la DS sustentó el hallazgo en cuestión, con las siguientes fotografías:



58. Cabe precisar que, de la revisión del presente expediente, se puede evidenciar un grupo de anomalías en la zona de falla, las mismas que se pueden apreciar en las siguientes fotografías:



Fuente: Carta ADM4-DS-140-2016 (H.T. N° 033082-2016)



Fuente: Carta N° ADM4-DS-287-2015 (H.T. N° 060567-2015)

59. En base a dichas consideraciones, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI determinó la responsabilidad del administrado por el incumplimiento de los mantenimientos establecidos en el PAMA del ONP, referidos al monitoreo de los

potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno e inspecciones visuales sobre el derecho de vía, los cuales se encuentran relacionados a la causa del derrame, generando de esta manera impactos ambientales negativos.

Respecto de los alegatos presentados por el administrado

60. De la revisión de los alegatos presentados por el administrado, se puede advertir que Petroperú ha cuestionado la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; además, ha señalado que la Resolución Directoral I vulnera los principios de presunción de licitud y debido procedimiento, los mismos que se encuentran establecidos en el TUO de la LPAG.
61. En ese sentido, se procederá a evaluar cada uno de los alegatos presentados por el administrado, bajo el siguiente detalle:
 - a. Sobre el cuestionamiento de la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
 - b. Sobre la presunta vulneración del principio de presunción de licitud establecido en el TUO de la LPAG.
 - c. Sobre la presunta vulneración del principio de debido procedimiento establecido en el TUO de la LPAG, esto referente a la valoración de las pruebas presentadas por Petroperú.
- A. Sobre el cuestionamiento de la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución
62. El administrado señaló que se ha cumplido con realizar las acciones de mantenimiento del ONP, de conformidad con lo establecido en su PAMA del ONP; así también, señala que las inspecciones de potenciales de manera periódica, siendo la más reciente la realizada en marzo de 2015:

Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución Directoral I

Respecto al monitoreo de la protección catódica

“5. No es adecuado lo indicado por OEFA, pues se debe tomar en consideración, que PETROPERÚ ha realizado la inspección de potenciales de manera periódica, siendo el más reciente la inspección CIS/DCVG realizada en marzo del 2015, ejecutado en marzo del 2015, antes del evento (06.11.2015), donde se aprecia los potenciales On/Off de progresivas cercanas al km 516+408. Ver Extracto 1.”³³

63. Así también, se señala que se habría realizado el monitoreo de los potenciales de protección catódica en la progresiva 515 y que de la misma no se detectaron

³³ Folio 639 (reverso).

anomalías con índice de severidad considerable (%IR>15), lo cual fue considerado para la progresiva 516.

64. Al respecto, cabe señalar que, si bien en el informe presentado por el administrado se acredita que ha realizado el monitoreo de la protección catódica en el tramo comprendido entre las progresivas 515 y 516, no ha acreditado que haya realizado monitoreo de la protección catódica en el punto donde ocurrió el derrame, progresiva 516+408, siendo necesario para ello que acredite el monitoreo en el tramo comprendido entre las progresivas 516 a 517.
65. Lo indicado se sustenta en la información presentada por el administrado, donde se advierte que el monitoreo no se ha realizado de forma continua en el tramo II del ONP, siendo que el mismo se ha realizado en el tramo comprendido entre las progresivas 515 y 516 y en el tramo comprendido entre las progresivas 519 y 520:

Consolidado de la cantidad total de anomalías detectadas³⁴

513 A 514	1031	0	0	0	1,031
514 A 515	969	0	0	0	969
515 A 516	1052	0	0	0	1,052

Progresiva	Rangos de %IR				TOTAL ANOMALÍAS POR PROGRESIVA
	0-15% NO REQUIEREN REPARACIÓN	15-35% ANOMALÍAS PARA REPARACIÓN PROGRAMADA	35-60% ANOMALÍAS SUJETAS A MONITOREO CONSTANTE	60-100% REQUIEREN REPARACIÓN INMEDIATA	
520 A 519	957	0	0	0	957
521 A 520	950	0	0	0	950
521 A 522	1032	1	0	0	1,033

66. En ese sentido, de acuerdo con el análisis detallado en los párrafos precedentes, se verifica que el administrado no realizó la inspección catódica correspondiente al punto donde se suscitó el derrame de crudo, esto es, en la progresiva 516+408 del tramo II del referido ONP. Por lo tanto, corresponde desestimar lo alegado por Petroperú.
67. Así también, Petroperú señaló que, la norma NACE SP 0169-2013, considera que el monitoreo de los potenciales de protección catódica se debe de realizar en forma anual y que esta frecuencia se puede ampliar o reducir dependiendo de diversos factores.
68. Sobre el particular, se debe indicar que la norma NACE SP 0169-2013, señala lo siguiente:

NACE INTERNATIONAL SP0169-2013, "Control of External Corrosion on

³⁴ Páginas 160 y 162 del informe contenido en la CD digitalizado que obra en el folio 408.

Underground or Submerged Metallic Piping Systems"

10.3 The effectiveness of the CP system should be monitored annually. Longer or shorter intervals for monitoring might be appropriate, depending on the variability of CP factors, safety considerations, and economics of monitoring."

Traducción libre al español de la norma antes citada

NACE INTERNATIONAL SP0169-2013, "Control de Corrosión Externa en Sistema de Tuberías Subterráneas o Sumergidas"

10.3 La efectividad de los sistemas de protección catódica debe de ser monitoreada anualmente. Puede ser apropiado el monitoreo en intervalos más largos o cortos dependiendo de la variabilidad de los factores de protección catódica, consideraciones de seguridad y factores económicos del monitoreo.

69. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por Petroperú y de la norma citada, se establece la posibilidad de modificar la frecuencia monitoreo de la protección catódica. Sin perjuicio de ello, se debe considerar que la conducta infractora materia de análisis en el PAS versa sobre el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el PAMA del ONP a cargo de Petroperú y no sobre el cumplimiento de lo establecido en la norma NACE SP 0169-2013.
70. Por lo tanto, el administrado se encuentra obligado a cumplir con el monitoreo de los potenciales de protección catódica en la frecuencia establecida en su instrumento de gestión ambiental, esto es en el PAMA del ONP.
71. En ese sentido, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser ejecutados en forma, modo y tiempo conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
72. Es así que, Petroperú habría incumplido con la obligación establecida en su PAMA del ONP, toda vez que no estaría realizando las acciones de monitoreo de los potenciales de protección catódica conforme a lo indicado en su instrumento de gestión ambiental, esto es con una frecuencia semestral.
73. Por otro lado, en la audiencia de informe oral el administrado señaló que el origen de la falla está relacionado con la existencia de un PINHOLE, el mismo que, al tener dimensiones menores a 10 mm, no pudo ser detectado con la tecnología vigente en el año 2015; además, señala que este tipo de anomalías, de acuerdo al Estándar Internacional NACE 35100, no pueden ser detectadas por los métodos de inspección ILI.
74. Al respecto, debemos reiterar que la presente conducta infractora está referida al incumplimiento de un compromiso ambiental contenido en el PAMA del ONP de Petroperú. En ese sentido, el origen de las fallas técnicas del ONP, así como la

relación de la mismas con normas de estándares internacionales no tienen asidero en la evaluación de la responsabilidad administrativa de Petroperú, ya que la misma se ha configurado por no realizar las acciones de monitoreo de acuerdo a su instrumento de gestión ambiental.

75. En consideración a lo expuesto, esta Sala es de la opinión que corresponde desestimar los argumentos del administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.

B. Sobre la supuesta vulneración del principio de presunción de licitud establecido en el TUO de la LPAG

76. Sobre este punto, Petroperú manifestó que, de acuerdo con el principio de presunción de licitud, se debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes, y probar más allá de la duda razonable la existencia de la infracción y la culpabilidad de éste.

77. Ahora bien, el principio alegado por el administrado se encuentra regulado en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG³⁵, dicho principio constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose en virtud del mismo que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario.

78. En otras palabras, el principio de licitud se traduce como la imposición al Estado de contar con medios probatorios fehacientes que permitan acreditar la comisión de una conducta infractora, a efectos de imputar responsabilidad administrativa; caso contrario, deberá de inhibirse de ejercitar dicha facultad, al encontrarse obligado en presumir que el administrado actuó de acuerdo con el ordenamiento vigente.

79. Además, la presunción de licitud implica una asignación de la carga probatoria en los procedimientos administrativos sancionadores a la administración pública y no al administrado investigado. En ese sentido, Nieto³⁶ menciona que, en la STS de 26 de diciembre de 1988 (Ar. 10299; Mendizábal), se sostuvo que:

Este principio produce una inmediata consecuencia procesal que consiste en desplazar la carga de la prueba, el *onus probandi* al acusador y, en caso de la potestad sancionadora, a la Administración Pública. Es ella la que, en un procedimiento contradictorio, con participación y audiencia del interesado inculpado, debe suministrar, recoger y aportar los elementos probatorios, a través de los medios comunes, que sirvan de aporte al supuesto de hecho cuya clasificación como falta administrativa se pretende. En el caso de que tal actividad probatoria no se haya

³⁵ **TUO de la LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

³⁶ NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, Tomo II, Cuarta Edición. Tecnos, 2008, p. 416.

producido, es evidente que el relato o descripción de los acaecimientos por la autoridad o sus agentes no conlleva una presunción de veracidad que obligue al inculpado de demostrar su inocencia (aparte la imposibilidad de hacerlo respecto de hechos negativos) invirtiendo así la carga probatoria.

80. En el caso en concreto, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2705-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 23 de setiembre de 2018, la SFEM decidió iniciar un PAS contra Petroperú, por la presunta comisión de la conducta infractora señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, conforme el siguiente detalle:

Cuadro N° 5: Conducta infractora

N°	Conducta Infractora	Norma Sustantiva
1	Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del Oleoducto Norperuano, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.	Artículo 8° del RPAAH; artículo 24° de la Ley N° 28611, LGA; el artículo 15° LSNEIA; artículo 29° del RLSNEIA.
		<p style="text-align: center;">Norma tipificadora</p> Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro anexo a la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, incluida en la RCD N° 049-2013-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2705-2018-OEFA-DFAI/SFEM
Elaboración: TFA

81. En ese sentido, la imputación de cargos efectuada por la SFEM indica que Petroperú incumplió el compromiso establecido en su PAMA del ONP, al verificarse que no realizó las acciones de mantenimiento preventivo del ONP.
82. Dicha conducta infractora se subsumiría en el tipo establecido en el numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFNCD.
83. La SFEM sustentó dicha decisión en lo señalado en el Informe de Supervisión, el cual se sustenta en la Supervisión Especial 2015 que la DS realizó del 07 al 08 de noviembre de 2015, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo del administrado y la aplicación del Plan de Contingencia correspondiente.
84. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en el Informe de Supervisión, OEFA concluyó que el inadecuado proceso de control efectuado en el Tramo II del ONP, sumado a los esfuerzos a los que sometió la tubería, son la causa para que se genere la corrosión externa y, en consecuencia, la ruptura del punto ubicado en el km 516+408 del Tramo II del ONP, tal y como se puede apreciar en el siguiente extracto del Informe de Supervisión:

Informe de Supervisión

40. Al respecto, es importante señalar que las actividades de mantenimiento preventivo/predictivo tienen como objetivo verificar el correcto estado y funcionamiento de las instalaciones, así como de los equipos, a fin de que estos cumplan con cabalidad su operatividad, de tal manera que puedan detectar a tiempo las posibles fallas y deterioros que suelen producirse por el uso continuo

y el desgaste natural de las instalaciones mencionadas, lo cual redundaría en la prevención de emergencias (derrames).

41. Por otro lado, de la revisión del “Informe detallado del resultado de las causas del afloramiento y acciones preventivas/correctivas realizadas con fin de evitar otro evento similar, se verifica que el derrame de petróleo ocurrido el 06 de noviembre de 2015 se debió a la presencia de los pits generados por corrosión externa, lo cual evidenciaría que Petroperú no habría ejecutado el mantenimiento y una adecuada inspección de la tubería correspondiente a la Progresiva del km 516+418 del tramo II del ONP
 42. En ese sentido, el inadecuado proceso de control efectuado al tramo II del ONP a la Progresiva del km 516+418, unido a los diversos tipos de esfuerzos sometidos a la tubería, habrían sido la causa para que se genere la corrosión externa y por consiguiente la ruptura abrupta en este punto del km 516+408 del Tramo II del ONP ocurrido el 06 de noviembre del 2015.
85. En tal sentido, al comprobarse la existencia del nexo causal entre el hecho detectado y el titular de la actividad, no se está vulnerando el principio de presunción de licitud, toda vez que los análisis de los hechos detectados dieron como resultado la corroboración de la existencia de una infracción administrativa atribuible a Petroperú.
 86. Es así que, luego de la supervisión especial, la DFAI actuó en calidad de medios probatorios, para determinar la responsabilidad administrativa de Petroperú, los siguientes:

Cuadro N° 6: Medios probatorios que acreditan la responsabilidad administrativa de Petroperú

N°	Medio Probatorio	Contenido				
1.	Acta de Supervisión Directa s/n el 8 de noviembre de 2015	“(…)” <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>N°</th> <th>Hallazgo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>Durante la supervisión especial realizada en la progresiva km. 516+408 del Oleoducto Norperuano, en las coordenadas UTM: 9374013 N, 763308 E, se verificó la presencia de hidrocarburo crudo en un campo de cultivo de arroz en el Fundo “El Valor I”, afectando la superficie de agua estancada del cultivo de arroz bajo riego y suelo agrícola en una extensión promedio de 625 m². ubicado a 2. 138 m de la Estación 7 del ONP.</td> </tr> </tbody> </table> “(…)”	N°	Hallazgo		Durante la supervisión especial realizada en la progresiva km. 516+408 del Oleoducto Norperuano, en las coordenadas UTM: 9374013 N, 763308 E, se verificó la presencia de hidrocarburo crudo en un campo de cultivo de arroz en el Fundo “El Valor I”, afectando la superficie de agua estancada del cultivo de arroz bajo riego y suelo agrícola en una extensión promedio de 625 m ² . ubicado a 2. 138 m de la Estación 7 del ONP.
N°	Hallazgo					
	Durante la supervisión especial realizada en la progresiva km. 516+408 del Oleoducto Norperuano, en las coordenadas UTM: 9374013 N, 763308 E, se verificó la presencia de hidrocarburo crudo en un campo de cultivo de arroz en el Fundo “El Valor I”, afectando la superficie de agua estancada del cultivo de arroz bajo riego y suelo agrícola en una extensión promedio de 625 m ² . ubicado a 2. 138 m de la Estación 7 del ONP.					
2.	Registros fotográficos N°s 4,5, 6 y 7	Fotografías detalladas en el numeral 57 de la presente resolución.				
3.	Informe de Ensayo con valor Oficial N° SAA-15/02946	Resultado de las muestras de suelo afectado por el derrame de petróleo ocurrido el 06 de noviembre de 2015. ³⁷				

37

Parámetro	Unidad	Puntos de Muestreo				ECA Suelo
		171,6, ESP-1	171, 6, ESP-2	171,6, ESP-3	171,6, ESP-4	

N°	Medio Probatorio	Contenido		
4.	Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 1178-2016-OEFA/DS-HID del 13 de abril de 2016	“(…) De lo expuesto, se advierte que el derrame de petróleo ocurrido en el km 516+408 del Tramo II del ONP se habría originado debido a la corrosión externa que presentaba la tubería, lo cual evidenciaría que el administrado no adoptó las medidas necesarias para el mantenimiento e inspección del referido tramo del ducto y, como consecuencia de ello, se generó un impacto negativo a la calidad del suelo natural (…)”		
5.	Informe de Supervisión Directa N° 2285-2016-OEFA/DS-HID del 23 de mayo de 2016	“(…) Hallazgo N°1: De la revisión de la información remitida por la empresa Petroperú, el derrame de petróleo ocurrido el 6 de noviembre de 2015 se habría producido como consecuencia del deterioro de la tubería de 36” diámetro por corrosión externa (tipo tip), en una posición horaria 06:00 horas. Como consecuencia de la emergencia ambiental, se habría afectado un área de 625 m ² , destinada al cultivo de arroz bajo riego. (…) De lo expuesto, se advierte que el derrame de petróleo ocurrido en el km 516+408 del Tramo II del ONP se habría originado debido a la corrosión externa que presentaba la tubería, lo cual evidenciaría que el administrado no adoptó las medidas necesarias para el mantenimiento e inspección del referido tramo del ducto y, como consecuencia de ello, se generó un impacto negativo a la calidad del suelo natural (…)”		
6.	Reporte Final de Emergencias Ambientales.	“(…) <table border="1" style="width: 100%;"><tr><td>3.1 Impactos y/o daños ambientales</td></tr><tr><td>Se impactó sobre cultivo de arroz (en la zona puntual de contingencia). Las condiciones finales serán restituirán a las condiciones originales del terreno.</td></tr></table> (…)”	3.1 Impactos y/o daños ambientales	Se impactó sobre cultivo de arroz (en la zona puntual de contingencia). Las condiciones finales serán restituirán a las condiciones originales del terreno.
3.1 Impactos y/o daños ambientales				
Se impactó sobre cultivo de arroz (en la zona puntual de contingencia). Las condiciones finales serán restituirán a las condiciones originales del terreno.				

Fuente: Expediente N° 2881-2018-OEFA/DFAI/PAS
Elaboración: TFA

87. Por lo anterior, esta Sala estima que, con arreglo al marco normativo desarrollado en la presente resolución, lo resuelto por la primera instancia reposa en hechos objetivamente acreditados; por lo que corresponde desestimar los alegatos presentados por el administrado respecto a este extremo de su recurso de apelación.

F1 (C5-C10)	mg/kg MS	143	470	0,3	0,3	200
F2 (C10-C28)	mg/kg MS	8359	13414	231	1874	1 200
F3 (C28-C40)	mg/kg MS	8717	14342	286	2902	3 000

C. Sobre la presunta vulneración del principio de debido procedimiento establecido en el TUO de la LPAG, esto referente a la valoración de las pruebas presentadas por Petroperú

88. Petroperú indicó en su recurso de apelación que, en la resolución impugnada, el OEFA no ha valorado, ni se ha pronunciado sobre el íntegro de los argumentos de defensa y las pruebas que los sustentan; por lo tanto, sostiene que se ha vulnerado el principio de debido procedimiento.

89. Además, Petroperú precisó que la Autoridad Decisora no habría valorado correctamente los medios probatorios ofrecidos ni los argumentos expuestos, al señalar lo siguiente en el recurso de apelación presentado:

Extracto del escrito de apelación

22. La motivación aparente se sustenta debido a que, en la resolución impugnada, OEFA no ha valorado correctamente los medios probatorios remitidos en los escritos anteriores, ya que como bien hemos señalado en los argumentos expuestos en el presente documento, nuestra representada cumplió con los compromisos establecidos en el PAMA referidos a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del Oleoducto Norperuano.

23. Como se podrá advertir, existe una evidente trasgresión al Debido Proceso, el cual constituye un Principio Jurídico base del Sistema Judicial Nacional, sin el cual no se puede hablar de una correcta administración de justicia, es por ello que dicho principio jurídico ha sido consagrado constitucionalmente como Garantía de la Administración de Justicia en los incisos 3) y 14) del Artículo 139° de la Constitución Política del Estado.

(Resaltado y subrayado agregados)

90. Al respecto, el principio del debido procedimiento se encuentra previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁸, en dicho dispositivo legal 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.

91. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la

³⁸

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.

³⁹

TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

92. De lo anterior, en el presente caso, resulta menester traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3⁰⁴⁰ del TULO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6⁰⁴¹ del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
93. En ese sentido, 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.
94. 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

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.

40 **TULO 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.

41 **TULO de la LPAG**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

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 procedente 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.

Preliminar del TUP de la LPAG, se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación⁴². Por un lado, se recoge la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, 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 material⁴³.

95. Al respecto, Juan Carlos Morón⁴⁴ precisa que, entre los principales vicios del acto administrativo, se encuentran, en razón de la motivación: la omisión de motivación, motivación insuficiente, motivación falsa, motivación contradictoria, motivación errada (de hecho, o de derecho) y motivación ilícita.

96. Respecto a la falta de motivación, Guzmán Napurí ha señalado que⁴⁵:

La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, **la ausencia de motivación constituye un vicio trascendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto.** (Resaltado agregado)

⁴² 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. (...) 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 (...).

⁴³ **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:

1.11. 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.

⁴⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. p. 222.

⁴⁵ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacifico, 2017. p. 348.

97. Por su parte, Beatriz Franciskovic⁴⁶ sostiene que la justificación de una decisión jurídica ha de ser específicamente una motivación fundada en derecho, es decir, una aplicación racional del ordenamiento jurídico al caso concreto, sin que pueda al respecto, no satisfacerse las exigencias constitucionales del deber de motivación con una justificación que no sea jurídica, es decir, que no sea fundada a derecho.
98. Del marco expuesto, 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 que, 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.
99. En el presente caso, la DFAI halló responsable a Petroperú, en tanto que la citada empresa incumplió el compromiso establecido en su PAMA del ONP, dicho incumplimiento se encuentra referido a realizar las acciones de mantenimiento preventivo del ONP, esto al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto.
100. Teniendo en cuenta ello, se procederá evaluar si los medios de prueba presentados y argumentados por Petroperú fueron valorados adecuadamente por la Autoridad Decisora en la resolución apelada:

Cuadro N° 7: Medios probatorios y argumentos presentados por el administrado y análisis realizado por DFAI

N°	Medios probatorios presentados por Petroperú	Fundamentos de la Resolución Directoral N° 00145-2020-OEFA/DFAI
Escrito Complementario N° 1 de fecha 26 de setiembre de 2019		
1	Reporte de Inspección ILI MFL LIN SACN 2015	25. En ese sentido, dado que el único hecho imputado se refiere a la falta de adopción de acciones de mantenimiento preventivo, mediante ejecución de inspecciones externas, de acuerdo al PAMA del ONP, destinadas a garantizar la integridad exterior del ducto, los argumentos y medios probatorios presentados por Petroperú en este extremo no desvirtúan la responsabilidad del administrado, toda vez que la inspección ILI constituye una medida de mantenimiento preventivo referido a inspecciones internas.
2	Sistemas de protección catódica galvánica	40. Por lo tanto, para que Petroperú pueda garantizar la protección efectiva en la progresiva Km 516+408, es necesario que realice el monitoreo de resistencia eléctrica del terreno y la medición de potenciales en dicho tramo, para asegurar que la

⁴⁶ FRANCISKOVIC, Beatriz. La sentencia arbitraria por falta de motivación. Lima: San Marcos, 2004. pp. 17 - 21.

N°	Medios probatorios presentados por Petroperú	Fundamentos de la Resolución Directoral N° 00145-2020-OEFA/DAFI
		<p>protección catódica es eficaz, considerando la potencia utilizada, en función de la corrosividad del área.</p> <p>41. En el presente caso, Petroperú no ha acreditado haber realizado el monitoreo de potenciales ni el monitoreo de resistencia eléctrica, por lo que, además de incumplir lo establecido en el PAMA del ONP, no pudo asegurar que el km 516+408 contaba con protección catódica.</p>
3	Registro de la última lectura de potenciales del sistema de protección catódica.	52. En ese sentido, aun cuando los valores señalados por Petroperú cumplieran con lo dispuesto por la NACE, Petroperú debía realizar el monitoreo de los potenciales de protección catódica dentro los plazos y modos del compromiso del PAMA del ONP. Por lo tanto, lo alegado en este extremo no desvirtúa la responsabilidad del administrado respecto a no haber realizado el monitoreo de potenciales.
4	Instalación de un sistema de protección catódica por corriente impresa	57. El administrado indicó que en el presente año 2019, se tiene planificado realizar la evaluación del recubrimiento del ducto para el sector comprendido entre la Estación 7 y la Estación 9, incluyendo la progresiva 516+408, de manera similar al anterior, al ser un evento posterior, aproximadamente 4 años posteriores a la emergencia ambiental ocurrida el 6 de noviembre de 2015, no corresponde pronunciarse debido a que no acredita el cumplimiento de las actividades comprometidas en el PAMA.
5	Reporte final de potenciales del año 2010	62. En consecuencia, dado que la Resolución Directoral evaluó los potenciales presentados por Petroperú, de acuerdo a los criterios establecidos mediante la norma NACE SP 0169-2013, esto es, considerando el potencial Off, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
6	Resultados de la inspección ILI MFL presentados por el administrado	65. Respecto a la inspección de relevamientos de CIPS/DCVG, el administrado no ha acreditado que haya realizado el monitoreo en una fecha próxima anterior al derrame, por lo que, contrariamente a lo señalado por Petroperú, el administrado no ha acreditado haber efectuado la inspección externa, de acuerdo al PAMA del ONP.
7	Inspección CIPS/DCVG de marzo de 2015	68. Sobre el particular, de acuerdo a lo expuesto por el administrado, la inspección CIPS/DCVG de marzo de 2015 no se extendió hasta la progresiva Km 516+408 del Tramo II del ONP, por lo que los resultados presentados por Petroperú en este extremo no enervan su responsabilidad administrativa respecto al único hecho imputado. En consecuencia, corresponde desestimar lo señalado por Petroperú en este extremo.
Escrito complementario N° 2 de fecha 26 de setiembre de 2019		
8	Osinermin debe realizar la fiscalización del ONP, debiendo requerirse que se pronuncie	77. Como consecuencia de lo anterior, dado que el incumplimiento materia del presente procedimiento constituye un asunto bajo

N°	Medios probatorios presentados por Petroperú	Fundamentos de la Resolución Directoral N° 00145-2020-OEFA/DAFI
	respecto a la pertinencia del mantenimiento realizado.	competencia del OEFA, la emisión de un pronunciamiento previo por parte del Osinergmin no es un requisito indispensable para la resolución del mismo: más aún cuando el asunto controvertido no constituye una competencia propia del Osinergmin, dado que se trata de una obligación ambiental.
Carta N° JCGO-677-2019 de fecha 17 de diciembre de 2019		
9	Evaluación de la resistividad continúa del suelo en el sector que comprende desde el km 515 al km 517 del Tramo II del ONP, correspondiente a la progresiva km 516+408.	80. Sobre el particular, dado que dicho documento no tiene la finalidad de desvirtuar la responsabilidad administrativa de Petroperú o de la pertinencia del dictado de la medida correctiva dispuesta mediante la Resolución Directoral, no corresponde emitir pronunciamiento sobre su contenido, pues este documento constituye un medio probatorio que debe evaluarse en el marco de la verificación de la medida correctiva ordenada en la Resolución Directoral.
Escrito de Recurso de Reconsideración de fecha 18 de octubre de 2019		
10	Servicio de apoyo con personal para inspección técnica del ONP Estación 6 Localidad Cusu Grande – Estación 7 Localidad el Valor “PTP 515”.	86. Sobre el particular, de la revisión de los documentos presentados por el administrado no se observa que Petroperú haya identificado con detalle los factores que inciden en las condiciones del terreno del derecho de vía del ducto, tales como cambios en el uso del suelo y por ende su agresividad frente al revestimiento del ducto (como la presencia de cultivos de arado profundo, erosión de suelos, etc.), toda vez que las observaciones de dichos documentos se limitan a señalar el buen estado del derecho de vía del ducto y la ausencia de fallas geológicas, sin describir y/o detallar las condiciones del entorno donde se ubica el ducto.
11	Servicio de apoyo con personal para inspección técnica del ONP Estación 6 Localidad Cusu Grande – Estación 7 Localidad el Valor “PTP 516”.	
12	Servicio de apoyo con personal para inspección técnica del ONP Estación 6 Localidad Cusu Grande – Estación 7 Localidad el Valor “PTP 517”.	
87. De lo expuesto, se advierte que el administrado no ha acreditado la realización adecuada y completa de la supervisión de la integridad del ducto, dado que en los meses de agosto de 2012 y octubre de 2014, en el área del km 516+408 del Tramo II del ONP se registró la presencia de cultivos, los cuales fueron detectados por Petroperú, a pesar de que su presencia es una condición que afecta las condiciones del terreno de ese tramo y que, por lo tanto, constituye un riesgo para la integridad externa del ducto no detectado por el administrado, según los documentos PTP.		

Fuente: Resolución Directoral I
Elaborado: TFA

101. De lo desarrollado en el cuadro precedente, se puede evidenciar que, con relación a los puntos analizados, la primera instancia sí analizó los argumentos presentados por el administrado, dejando acreditado que las acciones y documentos presentados no desvirtuaron la conducta de incumplir con la obligación establecida en PAMA del ONP, referido a realizar las acciones de

mantenimiento preventivo del ONP, al haberse producido un derrame de crudo a la altura de la progresiva 516+408 del tramo II del referido oleoducto. Por lo que, contrariamente a lo señalado por Petroperú, en este punto, no se evidencia la transgresión a la debida motivación.

102. En consideración a todo lo expuesto, esta Sala es de la opinión que corresponde confirmar la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VII.2 Determinar si correspondía el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

103. Respecto a este extremo, aun cuando de la revisión del recurso de apelación interpuesto, Petroperú no presentó argumento alguno en torno a la medida correctiva dictada, esta Sala –conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD⁴⁷– procederá a efectuar la revisión en este extremo.

Respecto al marco legal de las medidas correctivas

104. Debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá dictar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁴⁸.
105. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f)⁴⁹ del numeral 22.2 del mencionado precepto, se dispone, además, que el OEFA

⁴⁷ **Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de junio de 2019

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

⁴⁸ **LEY N° 29325.**

Artículo 22°.- Medidas correctivas

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

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

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

⁴⁹ **LEY N° 29325.**

Artículo 22.- Medidas correctivas

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

podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

106. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. En ese sentido, corresponderá también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁵⁰; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.

Del caso en concreto

107. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral I, a través de la cual dispuso como medida correctiva la obligación señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
108. En atención a lo expuesto, esta Sala procederá a analizar si la medida correctiva dictada por la DFAI se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora materia de análisis en el presente procedimiento.

De la Medida Correctiva

109. La obligación de la medida correctiva del Cuadro N° 2 de la presente resolución es la siguiente:

Obligación
El administrado deberá acreditar la ejecución del monitoreo de resistencia eléctrica del terreno en el km 516+408 del Tramo II del ONP, a efectos de determinar el nivel de agresividad del medio corrosivo con la finalidad de garantizar la integridad extrema del ducto y prevenir futuros impactos ambientales negativos al componente suelo como consecuencia de la ocurrencia de derrames originados por corrosión externa.

110. En ese sentido, debe mencionarse que, si bien no cabe duda de que el cumplimiento de la obligación constitutiva de la medida correctiva resulta particularmente importante para garantizar la integridad extrema del ducto y prevenir en el futuro impactos ambientales negativos al componente suelo, con

f) **Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.** (...)

- 22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

⁵⁰ Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos, como, por ejemplo, mediante Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.

con su imposición —a juicio de este Colegiado— no es posible advertir que se logre alcanzar la finalidad que las mismas persiguen; ello en tanto, de la obligación que la constituye, no existe alguna encaminada a revertir los efectos que la conducta infractora hubiera podido ocasionar sobre el ambiente.

111. Es así que, en el PAS, debe tenerse en consideración que la ejecución del monitoreo de resistencia eléctrica del terreno en el km 516+408 del Tramo II del ONP, es un compromiso ya establecido en el PAMA del ONP; por lo que, en ese contexto, se debe resaltar que el hecho de instituir el cumplimiento de dicho compromiso como medida correctiva, se encuentra encaminada, en todo caso, a conseguir que Petroperú —en calidad de titular de su instrumento de gestión ambiental— cumpla con el compromiso previamente establecido.
112. Por consiguiente, en tanto que, a través de la obligación descrita para la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, no es posible constatar la consecución de la reversión o remediación de los efectos nocivos de la única conducta infractora; su dictado en la resolución apelada no cumpliría con la finalidad prevista en el artículo 22° de la Ley del SINEFA.
113. En consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUE de la LPAG⁵¹, que establece que 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 interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia, corresponde revocar la medida señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
114. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del PAS, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

⁵¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

Artículo 6°. - **Motivación del 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. (...)

SE RESUELVE:

PRIMERO. - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 00145-2020-OEFA/DFAI del 31 de enero de 2020, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú - Petroperú S.A. contra la Resolución Directoral N° 1465-2019-OEFA/DFAI del 26 de setiembre de 2019, respecto a la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú - Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada 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.

SEGUNDO.- **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 00145-2020-OEFA/DFAI del 31 de enero de 2020, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú - Petroperú S.A. contra la Resolución Directoral N° 1465-2019-OEFA/DFAI del 26 de setiembre de 2019, que ordenó a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú - Petroperú S.A., y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 186-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 43 páginas



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 05358794"



05358794