

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**Informe sobre expediente de relevancia jurídica N° 1306-2014-OEFA-DFSAI-PAS,
E-2799, Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado de oficio por el
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) contra Petróleos del
Perú - PETROPERÚ S.A**

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el Título de Abogada que presenta:

Mariana Mallea Quiroz

Revisor

Gerson Barboza de las Casas

Lima, 2024

INFORME DE SIMILITUD

Yo, **Gerson Enrique Barboza de la Casas**, docente de la Facultad de **DERECHO** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado:

Informe sobre expediente de relevancia jurídica N° 1306-2014-OEFA-DFSAI-PAS, E-2799, Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado de oficio por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) contra Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A


del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as)

Mariana Mallea Quiroz

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **33 %**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **1/10/2024**.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: **Lima, 26 de noviembre de 2024**

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Barboza de la Casas, Gerson Enrique	
DNI: 46455610	 Firma
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2627-6713	

RESUMEN

El presente informe analiza el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Petroperú por el incumplimiento de las medidas correctivas impuestas por OEFA para la remediación ambiental requerida luego del derrame ocurrido en la progresiva del km 41+883 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, con especial atención al (i) Acta de Supervisión, y a (ii) la Resolución N° 1380-2014-OEFA/DFSAI, mediante la cual se inicia el referido procedimiento administrativo sancionador; (ii) la Resolución N° 844-2015-OEFA/DFSAI, mediante la cual se determina la responsabilidad administrativa de Petroperú y se imponen medidas correctivas a ser cumplidas por Petroperú; (iii) las Resoluciones N° 878-2016-OEFA/DFSAI, y N° 1283-2016-OEFA/DFSAI, mediante las cuales se declaran incumplimientos a las medidas correctivas y se imponen multas por dichos incumplimientos. La relevancia jurídica del presente expediente radica en el hecho que este caso es muy importante para el derecho ambiental en el país, al tratarse de uno de los derrames más grandes que se han producido, y como tal se ha analizado desde la perspectiva social y ambiental; sin embargo, no se ha centrado dicho análisis en el fondo y contenido de las resoluciones que le dan sustento. Como hipótesis al respecto puede decirse que: (i) OEFA habría actuado fuera de sus facultades para la realización de la supervisión a la zona del derrame; (ii) ello habría generado un vicio en el procedimiento administrativo que se mantuvo vigente durante todo el procedimiento, lo cual implicaría una afectación a diversos principios del derecho administrativo; (iii) lo cual generaría que las multas por incumplimiento presunto de las medidas, también impliquen una afectación a diversos principios del derecho administrativo. Por esta razón, se debió declarar la nulidad del procedimiento administrativo sancionador.

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES	4
III.	IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE	32
IV.	ASPECTOS PROCEDIMENTALES DEL EXPEDIENTE	33
	A) SOBRE LA COMPETENCIA DE OEFA PARA SUPERVISAR Y FISCALIZAR ASPECTOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS DEL OLEODUCTO NORPERUANO	33
	B) SOBRE LOS VICIOS ADMINISTRATIVOS DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1380-2014-OEFA/DFSFAI/SDI, Y LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 844-2015-OEFA/DFSFAI.....	44
	B.1) AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y LEGALIDAD EN LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1380-2014-OEFA-DFSFAI/SDI	44
	B.2) AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, TIPICIDAD Y CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 844-2015-OEFA-DFSFAI	57
	C) SOBRE LA RAZONABILIDAD DE (i) LAS MEDIDAS CORRECTIVAS IMPUESTAS A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN N° 844-2015-OEFA/DFSFAI; (ii) LAS MULTAS COERCITIVAS IMPUESTAS MEDIANTE LA RESOLUCIÓN N° 878-2016-OEFA/DFSFAI, Y LA RESOLUCIÓN N° 1283-2016-OEFA-DFSFAI; Y DECLARACIÓN DE NULIDAD DE PARTE DEL PAS POR EL TFA	62
V.	CONCLUSIONES	76
VI.	FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	79
	ANEXOS	83

I. Introducción

Petróleos del Perú S.A. – Petroperú (en adelante, el “Administrado”, “Petroperú”, la “Empresa”) es una empresa estatal de derecho privado que se dedica al transporte, refinación, distribución y comercialización de combustibles y otros productos derivados del petróleo, es decir, realiza actividades de hidrocarburos¹.

Uno de los activos de esta empresa es el Oleoducto Norperuano (en adelante, el “Oleoducto”, la “Infraestructura”, el “Ducto”), infraestructura destinada para el transporte de hidrocarburos como el petróleo obtenido en los pozos petroleros de la zona hasta la costa. Éste tiene una longitud de 1106 km, y abarca los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura, y tiene la capacidad de transportar hasta 100,000 barriles de petróleo diarios.

En el año 2014 se produjo un derrame de petróleo crudo en el Tramo I km 41+833, ubicado en la zona de Cuninico, provincia de Urarinas, departamento de Loreto. Por tal razón, y en atención a sus competencias, OEFA realizó una supervisión para determinar el alcance de la referida emergencia ambiental.

El presente expediente, así como sus resoluciones, ha sido analizado en diversas oportunidades, y se han destacado los hitos que éste ha generado en el derecho ambiental en el país; pero de una revisión del fondo del caso se desprenden irregularidades importantes en el procedimiento administrativo materia de análisis.

De este modo se puede afirmar que el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de la empresa Petróleos del Perú S.A. – Petroperú carece de motivación desde sus inicios (Acta de Supervisión), y que, además vulnera diversos principios del procedimiento administrativo.

El presente trabajo analiza los referidos vicios de las resoluciones que conforman el expediente bajo comentario, de manera que pueda demostrarse la afectación a las disposiciones generales del Derecho Administrativo, y propone una nueva conclusión para el procedimiento administrativo sancionador iniciado por OEFA.

¹ Conforme las disposiciones del TUO la Ley Orgánica de Hidrocarburos Ley N° 26221, aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2005-EM.

II. Identificación de hechos relevantes

Sobre el reporte del derrame de petróleo crudo

1. Con fecha 30 de junio de 2014, se produjo un derrame de petróleo dentro del canal de flotación del Oleoducto, a la altura de la progresiva del kilómetro 41+133 del Tramo 1 (en adelante, el “km 42.”) de éste. El mencionado suceso fue comunicado a la Empresa por el Sr. Galo Vásquez, Apu de la Comunidad de Cuninico, y como respuesta al mencionado hecho, Petroperú cerró las válvulas del ducto en los kilómetros 75 y 159 como medida de seguridad, tal como se desprende del Reporte Final de Emergencias Ambientales de Petroperú (Anexo N° 1).
2. El día 01 de julio de 2014, la Empresa remitió a OEFA, un correo electrónico con el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (en adelante, el “Reporte”), mediante el cual se informó el derrame de petróleo crudo ocurrido el día anterior.
3. En el mencionado documento se señaló que el referido derrame se produjo por una abertura circunferencial en posición horaria, de 78cm de largo por 1.5cm de ancho en la tubería, generando así un derrame de aproximadamente 2,358 barriles de petróleo crudo².

Esta afirmación se sustentó en el informe “Falla del Oleoducto Nor peruano”, elaborado por la empresa MCC Technology³ (en adelante, “MCC Technology”), el cual establecía que la corrosión de la infraestructura del Oleoducto se generó por la acción externa de corte con un material metálico del material epóxico⁴ que lo recubre, lo cual había generado la mencionada exposición al ambiente de la infraestructura.

4. Adicionalmente a ello, la Empresa señaló en el Reporte que, durante la inspección efectuada por motivos del derrame, no se observó presencia de corrosión o pérdida de valor metálico remanente, así como daños en el perímetro de la tubería, lo cual resulta concordante con lo señalado en el informe de MCC Technology.

Sobre la intervención de OEFA – Supervisión ambiental

5. La Dirección de Supervisión del OEFA realizó tres (3) supervisiones especiales los días 2 al 5, 9 al 13, y 22 al 25 de julio de 2014, para así verificar la ocurrencia del evento

² Composición química de carbono e hidrógeno que sale directamente del yacimiento, a través de las instalaciones de producción. Se le llama crudo porque no está refinado.

³ Adjuntado al Anexo N° 1

⁴ (Petroperú S.A., 2023)
(Salas Camacho, 2022)

reportado y sus consecuencias en el ambiente, así como el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable.

En cada supervisión especial participaron diferentes grupos de funcionarios de OEFA:

7.4 Participantes en la supervisión especial:

Primera Supervisión: del 02 al 05 de Julio de 2014.

❖ Guillermo A. Chota Valera.

Segunda Supervisión: del 09 al 13 de Julio de 2014

❖ Rafael Rojas Rodríguez,

❖ Miguel Cueva Martínez

❖ Miguel Salcedo Pico,

❖ Gonzalo Castillo Faura.

Tercera Supervisión: del 22 al 25 de Julio de 2014.

❖ Rafael Rojas Rodríguez.

❖ Carlos Omar Ramos Manrique.

❖ Miguel Salcedo Pico.

❖ Frank Vila Huapaya.

6. Las observaciones detectadas fueron recogidas en el Reporte Técnico Preliminar de Supervisión (Anexo N° 2), en el cual se recogen los hallazgos detectados en las cada una de las supervisiones llevadas a cabo.
7. La Primera Supervisión se llevó a cabo entre el representante de OEFA y los funcionarios de Petroperú. Se visitó la zona del derrame y se encontró flora y fauna afectadas por el hidrocarburo, así como funcionarios de la Empresa realizando las acciones necesarias para la apertura de áreas para la construcción de campamentos y de vías de acceso a la zona del incidente, así como el establecimiento de estaciones de comunicación para desarrollar las acciones necesarias.

También se encontró la instalación de barreras de contención para aislar el hidrocarburo presente en el área y evitar que se propague aún más; sin embargo, se encontró vegetación impregnada con hidrocarburo.

8. Por su parte, durante la Segunda Supervisión se observó la presencia de partículas de hidrocarburo en las barreras de contención en el canal de flotación del Oleoducto, que habían sido instaladas de manera preventiva. Sin embargo, éstas fueron retiradas por Petroperú.

Asimismo, se constató que Petroperú logró alinear el Oleoducto para instalar una grapa en la zona afectada del Ducto, para restituir las actividades de bombeo de crudo.

9. Finalmente, durante la Tercera Supervisión se constató que ya no había presencia de hidrocarburos sobre la superficie del agua del canal de flotación, pero que aún se presentaban restos de éste en la salida de aguas del canal hacia el río Cuninico.

10. Adicionalmente a ello, se verificó que la Empresa había realizado trabajos de limpieza y retiro de material afectado, así como el almacenamiento de residuos peligrosos, y la realización de trabajos de apoyo social en coordinación con las autoridades locales de la comunidad.
11. Finalmente, durante los últimos días de la referida supervisión, OEFA obtuvo información referida a la “posible afectación a la salud de los pobladores de la Comunidad de Cuninico”.
12. Debe tenerse en consideración que, en el Acta de Supervisión Directa⁵ (Anexo N° 3), representantes de la Empresa señalaron expresamente, respecto del incumplimiento de realizar el mantenimiento preventivo de la infraestructura, que: “es prematuro afirmar la causa que originó la avería en la tubería sin antes realizar exámenes detallados (...)”; asimismo, se precisó que los “hallazgos indicados están más relacionados a la parte técnica del mantenimiento y operación del ducto, que con la parte ambiental del evento ocurrido. El aspecto de las causas de la contingencia normalmente las tratamos con el organismo en jurisdicción que es Osinergmin”.

Sobre el Informe Técnico Acusatorio N° 284-2014-OEFA/DS (en adelante, el “Informe 284”) (Anexo N° 4)

13. Con fecha 05 de agosto de 2014, fue notificado el mencionado Informe, mediante el cual se comunicó a Petroperú el resultado de las supervisiones bajo comentario, y los hallazgos de estas:

⁵ Que abarca las fechas 09 de julio de 2014, al 13 de julio de 2014.

HALLAZGO N° 01:

Luego de haber realizado la inspección al punto de la falla del oleoducto ubicado en la coordenadas UTM WGS84 (9474535, E467992), la causa del derrame podría atribuirse a un proceso corrosivo externo el mismo que se aceleró al encontrarse desprotegido (en el punto de la falla) la unión soldada de la tubería del oleoducto. Cabe precisar que la referida protección habría sido retirada por personas ajenas a la empresa según indicación del administrado.²

"Hallazgo N° 01:

Durante la supervisión realizada al oleoducto se verificó lo siguiente:

1. En el tramo comprendido entre el cruce del río Cuninico y el punto del derrame, se encontraron 24 juntas soldadas expuestas, es decir sin pintura y/o algún tipo de recubrimiento que evite el deterioro del ducto por un proceso corrosivo externo.
2. En el tramo comprendido entre el cruce de la Quebrada Infiernillo y el oleoducto (km 58), se encontraron 06 juntas soldadas expuestas, es decir sin pintura y/o algún tipo de recubrimiento, que evite el deterioro del ducto por un proceso corrosivo externo.
3. En el tramo comprendido entre el cruce de la Quebrada Sabaloyacu y el oleoducto (km55), se encontraron 04 juntas soldadas expuestas, es decir sin pintura y/o algún tipo de recubrimiento que evite el deterioro del ducto por un proceso corrosivo externo.³

14. Al respecto, la Autoridad señaló que Petroperú había incumplido con realizar los mantenimientos preventivos del Oleoducto, especialmente de las uniones soldadas y las inspecciones internas. Por este motivo se concluyó que el derrame de petróleo se habría producido por la falta de mantenimiento de la mencionada infraestructura, a pesar de que dicha obligación se encontrara recogida en el instrumento de gestión ambiental. Asimismo, OEFA determinó que como consecuencia del derrame se había generado un daño real a la flora, fauna y salud de los pobladores.

15. OEFA también señaló que:

HALLAZGO N° 02:

De la supervisión ambiental realizada al derrame de petrolero crudo ocurrido el 30 de junio del 2014, en el canal de flotación del ONP a la altura del Km 42 del Tramo I, operada por la empresa Petroperú habría generado un impacto al medio ambiente hecho que se produjo durante el desarrollo del transporte (bombeo) de hidrocarburo desde Estación N° 01 y Estación N° 05. El referido derrame se habría producido como consecuencia de una falta de mantenimiento del oleoducto.

16. La Autoridad señaló que se verificó que el derrame de crudo impactó la flora y suelo cercana a los márgenes del canal de flotación, por lo que se verificaría que el derrame se produjo durante el desarrollo de las actividades de Petroperú, por lo cual ésta habría generado los impactos ambientales descritos previamente.

17. En atención a lo señalado previamente, OEFA determinó que Petroperú debía aplicar las siguientes medidas correctivas:

Respecto a la remediación del área impactada:

1 Remediar la zona afectada antes del incremento del nivel del río, para ello deberá presentar un cronograma de actividades el mismo que comprenderá:

- Limpieza, retiro del crudo y la vegetación del área impactada por el derrame.
- Evaluación y limpieza de los sedimentos del canal de flotación de la zona de mayor impacto.
- Retiro de suelo impregnado con crudo.

- Implementar un programa de reforestación con plantas nativas de la zona del área deforestada.
- Realizar el monitoreo de los suelos y cuerpos de agua al final de la rehabilitación, los mismos que deberán ser analizados con la normativa actual vigente.
- Alcanzar al OEFA un informe mensual del avance de los trabajos de limpieza, recuperación y remediación del área afectada, acorde con su cronograma de remediación.

Respecto a la salud de la población:

- 1 Establecer programas de vigilancia a fin de garantizar la integridad de la salud de las personas de la localidad de Cuninico, durante un año;
- 2 Implementar y abastecer durante el mismo plazo un Centro Médico de nivel IV en la localidad de Cuninico.
- 3 Abastecer de viveres de primera necesidad a los pobladores de la localidad de Cuninico, hasta que culminen y se aprueben los trabajos de remediación

18. Siendo así, la Autoridad concluyó que Petroperú había incumplido con sus compromisos establecidos en su Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, "IGA"), generando así daño real a la flora, fauna y componentes agua y suelo, con grave incidencia en la salud de los habitantes de la comunidad de Cuninico. Asimismo, se concluyó que adicionalmente a los compromisos incumplidos, la normativa ambiental había sido incumplida, también.

19. Los compromisos recogidos en el IGA de Petroperú que habrían sido incumplidos son los siguientes:

- a. Mantenimiento preventivo del Oleoducto
- b. Control del derrame de petróleo crudo a tiempo
- c. Petroperú es responsable por el impacto ambiental que se habría ocasionado por el derrame de petróleo crudo en el km 42 del tramo I del Oleoducto.

Sobre la Resolución Subdirectoral N° 1380-2014-DFSAI/SDI (en adelante, “Resolución 1380”) (Anexo N° 5)

20. Mediante la mencionada Resolución, de fecha 06 de agosto de 2014, OEFA comunicó al Administrado el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, “PAS”) en contra de Petroperú, por la presunta comisión de infracciones ambientales ocasionadas por el derrame de petróleo crudo.

21. En el documento, se recogen diversas imputaciones por los siguientes incumplimientos:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que establece la obligación	Norma que tipifica la conducta y la eventual sanción	Calificación de la gravedad de la sanción	Eventual sanción
1	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al kilómetro 42 del Tramo I Oleoducto Norperuano, generando daño real a la flora, fauna, vida o salud humana.	Artículo 15° de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Numeral 2.4 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Muy Grave	De 100 a 10000 UIT
			Numeral 2.5 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Muy Grave	De 150 a 15000 UIT
2	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. no detectó y, por tanto, no controló a tiempo el derrame ocurrido en la Progresiva del Kilómetro 42 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, generando daño real a la flora, fauna, vida o salud humana.	Artículo 15° de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Numeral 2.4 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Muy Grave	De 100 a 10000 UIT
			Numeral 2.5 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo	Muy Grave	De 500 a 15000 UIT

Nº	Presunta conducta infractora	Norma que establece la obligación	Norma que tipifica la conducta y la eventual sanción	Calificación de la gravedad de la sanción	Eventual sanción
			Nº 049-2013-OEFA/CD.		
3	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. sería responsable del derrame ocurrido en la Progresiva del Kilómetro 42 del Tramo I del Oleoducto Norperuano generando daño real a la flora, fauna y a la vida o salud humana.	Artículo 3º del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 028-2003-OS/CD y modificatorias.	-	Hasta 10000 UIT

Elaboración: Subdirección de Instrucción e Investigación – OEFA
Fuente: Subdirección de Instrucción e Investigación – OEFA.

22. Respecto a la primera imputación, referida al incumplimiento por parte de Petroperú de los compromisos establecidos en su PAMA, al no haber realizado las acciones de mantenimiento al km 42 del Oleoducto, generando daño real a la flora, fauna y a la vida o salud humana, OEFA señaló lo siguiente:
23. Petroperú se obligó, a través de su PAMA a realizar mantenimientos internos y externos del Oleoducto, continuamente, para garantizar el adecuado funcionamiento de los sistemas productivos.
24. Estos mantenimientos deberían implicar la realización de inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos electromagnéticos, inspecciones visuales sobre el derecho de vía, monitoreo periódico de la integridad externa del ducto, por mencionar algunas acciones.
25. Siendo así, de las supervisiones llevadas a cabo en la zona del derrame de petróleo crudo, se advirtió un punto de falla del Oleoducto. Por lo que la causa del derrame podría atribuirse a un proceso corrosivo externo del mismo, que se vio acelerado al encontrarse desprotegido. Ello habría afectado el canal de flotación, así como la flora y fauna circundantes.
26. OEFA concluyó que la corrosión que afectó el Ducto se debió a la falta de mantenimiento preventivo (interno y externo) de éste por parte del Administrado. Lo cual se habría visto complementado con el hecho que durante el desarrollo de las supervisiones precitadas se determinó que, en el tramo afectado, no habría ninguna pintura ni revestimiento que proteja el Ducto, por lo que la tubería habría estado expuesta a los efectos de la corrosión externa.

27. Adicionalmente a ello, la Autoridad mencionó que la zona en la que se encuentra ubicado el Oleoducto es considerada muy húmeda, ubicada en la cuenca del río Marañón, lo cual, aunado a la antigüedad de la infraestructura (38 años), se podría haber acelerado el proceso de corrosión del mencionado tramo, así como de otros.
28. Por esta razón Petroperú habría infringido los artículos 15° y 29° del Reglamento de la Ley N° 27466⁶, lo cual resulta pasible de sanción, de acuerdo con lo establecido en los numerales 2.4 y 2.5 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas⁷.
29. Con respecto a la segunda imputación, referida a que Petroperú no detectó, y por tanto no controló a tiempo el derrame ocurrido en el km 42 del Oleoducto, lo cual generó daño real a la flora, fauna y a la vida o salud humana, OEFA señaló que, en atención a las disposiciones del artículo 4° del Reglamento de Protección Ambiental para realizar Actividades de Hidrocarburos, los IGA son planes que contienen programas o compromisos asumidos por los titulares de estas actividades, entre las cuales se puede mencionar el Plan de Contingencia.
30. El Plan de Contingencia de Petroperú tienen como objetivo que todo el personal que labora en el área de Operaciones se capacite y prepare para proporcionar una rápida respuesta ante cualquier contingencia, a fin de reducir pérdidas y daños que pudieran originarse a las instalaciones, personal y ambiente.
31. En este orden de ideas, de las supervisiones efectuadas a la zona del derrame, se estimó que el volumen derramado de crudo fue de 2660 (Dos Mil Seiscientos Sesenta) barriles aproximadamente. Por tal motivo, se habría verificado en campo que el Administrado no realizó un adecuado control luego de ocurrido el derrame, ya que éste era de gran magnitud.
32. Finalmente, respecto de la última imputación, referida a la responsabilidad de Petroperú del derrame ocurrido en el km 42 del Oleoducto, generando daño real a la flora, fauna y a la vida o salud humana, OEFA refirió a las dos (2) características del daño ambiental, las mismas que son:
- (i) Importar un menoscabo material al ambiente o alguno de sus componentes; y

⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

⁷ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2023-OEFA/CD.

(ii) Dicho menoscabo debe generar efectos negativos actuales o potenciales.

33. Adicionalmente, en atención a las disposiciones del artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, el “RPAAH”), es el titular de estas actividades el responsable por los impactos ambientales negativos que se produzcan como consecuencia del desarrollo de sus actividades⁸. De este modo, en el marco de las supervisiones realizadas como consecuencia del derrame, se verificó que éste se habría ocasionado por las actividades operativas del Administrado.

34. Esta situación generó, a su vez, daños reales a la flora, fauna y salud humana, según lo señalado en los párrafos precedentes. En este sentido, OEFA señaló que el derrame ocurrido en el km 42 del Oleoducto resulta una conducta sancionable, en atención a lo establecido en el artículo 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, “Osinergmin”)⁹.

35. Adicionalmente a ello, OEFA impuso a Petroperú las siguientes medidas correctivas, y otorgó a la Empresa quince (15) días calendario para formular sus descargos:

- a) **Respecto a la remediación del área impactada:**
- i. Remediar la zona afectada antes del incremento del nivel del río, para ello deberá presentar un cronograma de actividades el mismo que comprenderá:
 - Limpieza, retiro del crudo y la vegetación del área impactada por el derrame.
 - Evaluación y limpieza de los sedimentos del canal de flotación de la zona de mayor impacto.
 - Retiro de suelo impregnado con crudo.
 - Implementar un programa de reforestación con plantas nativas de la zona del área deforestada.
 - Realizar el monitoreo de los suelos y cuerpos de agua al final de la rehabilitación, los mismos que deberán ser analizados con la normativa actual vigente.
 - ii. Alcanzar al OEFA un informe mensual del avance de los trabajos de limpieza, recuperación y remediación del área afectada, acorde con su cronograma de remediación.
- b) **Respecto a la salud de la población:**
- (i) Establecer programas de vigilancia a fin de garantizar la integridad de la salud de las personas de la localidad de Cuninico, durante un año.
 - (ii) Implementar y abastecer durante el mismo plazo un Centro Médico de nivel IV en la localidad de Cuninico.
 - (iii) Abastecer de viveres de primera necesidad a los pobladores de la localidad de Cuninico, hasta que culminen y se aprueben los trabajos de remediación.

36. El PAS iniciado en contra de la Empresa se encontraba enmarcado en las disposiciones del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión del país (en adelante, la “Ley N° 30230”).

⁸ “Pudiendo ser derrames, vertimientos, o emisiones, que produzcan un menoscabo negativo actual o potencial al ambiente, o sus componentes (agua, suelo, o aire).” Resolución Subdirectoral 1380-2014-OEFA-DFSAI/SDI

⁹ Aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

37. Ésta dispone que, durante un periodo de tres (3) años, contados desde la entrada en vigencia de la norma, OEFA buscaría privilegiar las acciones orientadas a prevenir y corregir conductas infractoras en materia ambiental. Por tal motivo, los PAS iniciados en dicho periodo, serían excepcionales, al encontrarse divididos en dos (2) momentos diferenciados:

- a. Primera etapa: Al declararse la responsabilidad administrativa por la comisión de una conducta infractora, la Autoridad Decisora podría ordenar el cumplimiento de medidas correctivas para revertir la conducta infractora. En este caso, el PAS se suspendería.
- b. Segunda etapa: Una vez verificado el cumplimiento de la medida impuesta, se podría dar por concluido el PAS en curso, o éste podría ser reanudado en caso de haberse incumplido la medida, lo cual implicaría la imposición de una sanción.

Sobre los Descargos de Petroperú respecto de la Resolución N° 1380 (Anexo N° 6)

38. Con fecha 27 de agosto de 2014, el Administrado presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral que inició el PAS, señalando que corresponde que éste sea dejado sin efecto, y sea archivado.

39. Ello porque, Petroperú alegó que OEFA no cumplió con sustentar las imputaciones sobre la base de información objetiva y de carácter técnico, al señalar que la Empresa habría incumplido con las Obligaciones de Mantenimiento contenidas en el PAMA.

40. Al respecto, Petroperú señaló que, durante las supervisiones, entregó a la entidad documentación que permitía acreditar la realización del mantenimiento continuo de la infraestructura de manera fehaciente y oportuna¹⁰. Sin embargo, el Administrado señaló que OEFA no se encontraba al tanto de los Planes Maestros y documentación sustentatoria, porque ésta no es la autoridad competente para la supervisión del mantenimiento de la infraestructura del Oleoducto, dado que se trata de competencia de Osinergmin.

41. La Empresa señaló, respecto de la primera imputación, que OEFA no tuvo en consideración los siguientes factores:

¹⁰ Presentados anualmente a Osinergmin.

- (i) No se evidenció presencia de corrosión natural o pérdida de material con velocidades congruentes con el tipo de entorno, dado que existirían otros sectores expuestos, con daños en el revestimiento, pero con leves pérdidas de material. De ello se desprende que el derrame ocurrido en una zona cerca a la soldadura es resultado de un proceso aislado, y generado por acciones externas, lo cual es concordante con lo señalado por MCC Technology¹¹.

Se mencionó también que la corrosión del tipo de acero del oleoducto, en los sectores cercanos a la fisura, son leves, lo cual se encuentra sustentado en los rangos de velocidad aceptables de corrosión para el entorno en el que se encuentra ubicado. Ello demostraría que la corrosión se generó por un hecho determinante de terceros, por lo que se trataría de un eximente de responsabilidad para la Empresa.

- (ii) La fisura no se generó por efectos de la corrosión, toda vez que la tubería, incluso en la zona de la fisura, presentaba una estructura metalográfica aceptable.
- (iii) La humedad de la zona, en especial del Canal de Flotación no acelera los procesos corrosivos de manera significativa.
- (iv) El tiempo de operación de la infraestructura no se encuentra vinculada con la presencia de procesos corrosivos.

42. Siendo así, la Empresa habría cumplido a cabalidad con las disposiciones ambientales vigentes y aquellas recogidas en el PAMA aprobado, razón por la cual no correspondería la aplicación del numeral 2.4 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas¹².

43. Adicionalmente a ello, Petroperú refirió al Informe elaborado por MCC Technology, señalando que el material de la tubería demostró una acción externa de corte con un elemento metálico. Ello se complementa con el hecho que el elastómero (material) fue retirado en el punto de la falla, representando una afectación del 25% del área total de protección, lo cual demostraría que la junta termocontraíble fue retirada por terceros, y fue este retiro la causa principal de la falla de la tubería.

¹¹ En su Informe "Análisis de Falla del tramo del km 41+833 del Oleoducto"

¹² Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

44. Petroperú también mencionó que la fiscalía provincial Ambiental de Nauta, un representante de Osinergmin y el Apu de la Comunidad de Cuninico, el Sr. Galo Vásquez, estuvieron presentes en la última diligencia, en la cual se constata que el revestimiento del oleoducto presentaba signos de haber sido cortado.
45. Así también, señaló que la verificación de OEFA únicamente se trató de una inspección ocular general, que no se encontraba fundamentada en informes técnicos que acrediten el deterioro de la tubería por las razones expuestas por la autoridad.
46. Finalmente, el Administrado mencionó que la determinación de las fallas en la tubería no son competencia de OEFA, dado que se trata de facultades de Osinergmin, conferidas por medio de la Ley N° 29901, Ley que precisa las competencias de la autoridad.
47. Respecto de la segunda imputación, Petroperú señaló la importancia de diferenciar entre fallas operativas y derrames de petróleo, toda vez que el primero refiere a desperfectos en la capacidad operativa de un determinado sistema.

En el presente caso, luego de detectarse una bajada brusca de la presión de descarga, mediante el Sistema de Control Supervisor – SCADA, se procedió a detener de emergencia el equipo de bombeo, y se procedió a realizar diversas acciones de monitoreo para determinar que efectivamente se trataba de un derrame y no de una falla operativa.

Luego de detectar el derrame, Petroperú activó el Plan de Contingencia, informó a las autoridades competentes, movilizándose al personal y equipos especializados para atender la emergencia, acciones que se habrían realizado en el menor tiempo posible. Posteriormente, procedió a elaborar y presentar el Reporte Preliminar de Emergencia, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

48. Por otro lado, Petroperú señaló que el cálculo del volumen de crudo derramado realizado por OEFA resulta arbitrario e inadecuado, considerando que no se obtuvo mediante la utilización de metodologías adecuadas que permitan acreditar la representación estadística de las mediciones y de los datos utilizados.
49. Finalmente, respecto a la tercera imputación, Petroperú señaló que el canal de flotación en el que se ubica el Oleoducto constituye una medida de seguridad de este, debiéndose entender como componente importante para el proyecto de transporte de hidrocarburos y de la infraestructura general del Oleoducto.

50. Así las cosas, el canal de flotación no constituye un “medio en el que se desarrolla la vida”, ni tampoco puede ser calificado como “ambiente” toda vez que, se trata de un medio creado por intervención humana, es decir, un cuerpo de agua artificial¹³.

51. En esta misma línea, la Empresa señaló que los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para el Agua, resultan aplicables únicamente a los cuerpos de agua en su estado natural, por lo que los cuerpos de agua artificiales se encontrarían excluidos del ámbito de aplicación de la mencionada norma, así como de las normas que regulan la calidad ambiental de los cuerpos receptores.

Siendo así, y al tratarse de un componente artificial, cuya función es contener potenciales derrames de hidrocarburos, el derrame no habría generado un deterioro al ambiente, puesto que este componente cumplió su objetivo, conteniendo el derrame dentro de sus límites.

Sobre la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI¹⁴ (en adelante, “Resolución N° 844”) (Anexo N° 7)

52. Mediante la Resolución N° 844, se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Empresa por la comisión de los incumplimientos previamente mencionados, y se ordena el cumplimiento de medidas correctivas.

53. Respecto de la presunta falta de competencia de OEFA para determinar los aspectos técnicos vinculados a la infraestructura del Oleoducto, la Autoridad señaló que los incumplimientos fiscalizados por ésta, es decir el incumplir con los compromisos establecidos en el PAMA referidos a las acciones de mantenimiento del Oleoducto, y la falta al momento de controlar el derrame, sí corresponderían a acciones fiscalizables por OEFA, al encontrarse contenidas en un Instrumento de Gestión Ambiental (PAMA).

54. Siendo así, el encontrarse recogida en el PAMA la obligación de controlar los derrames a tiempo, OEFA señaló que sí es competente para fiscalizar su cumplimiento, toda vez que ésta se encontraría subsumida en el numeral 2.4 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.

55. Siendo así, la autoridad se pronunció sobre los siguientes puntos:

¹³ Concepto recogido en el Glosario de Términos del Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad en cuerpos naturales de agua superficial, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 182-2011-ANA

¹⁴ La misma que quedó consentida mediante Resolución Directoral N° 945-2015-OEFA/DFSAI, de fecha 26 de octubre de 2015.

A) Petroperú incumplió con el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado acciones de mantenimiento al km 42 del Oleoducto

56. OEFA señaló que, en atención a las disposiciones legales vigentes, es responsabilidad del titular de la actividad de hidrocarburos cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones señalados en su IGA¹⁵, los mismos que se destinan a prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos que se generen por la ejecución del proyecto.

57. Siendo así, las instalaciones que se encuentran expuestas a riesgos ambientales, como en el caso del transporte de hidrocarburos, tienen un mayor riesgo de presentar rupturas. Por tal motivo, las acciones que las empresas han de asumir, a fin de reducir los riesgos de derrame implican monitoreos internos y externos de las tuberías de transporte de hidrocarburos, ya que podrían sufrir deterioros y desgastes por el tiempo.

58. En el presente caso, OEFA señaló que la Dirección de Supervisión constató que el derrame habría sido causado por procesos corrosivos externos de la tubería, que se vieron acelerados por falta de mantenimiento preventivo. Ello se evidenció porque en la zona de la fisura no había ningún tipo de revestimiento o pintura que proteja la infraestructura.

59. Por tales motivos, la autoridad concluyó que Petroperú no habría cumplido con realizar el mantenimiento integral del Oleoducto, específicamente en el km 42. Ello porque se habría encontrado la siguiente información:

Cuadro N° 14

Mantenimiento	Tipo de mantenimiento	Análisis en el presente caso
Inspecciones Internas	• Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspabulos electromagnéticos:	La última inspección se realizó en el año 1999.
	• Inspecciones geométricas	La última inspección se realizó en el año 1999.
	• Inspecciones de limpieza mediante raspabulos con escobillas metálicas y de magneto cada 2 meses.	No acredita su cumplimiento.
	• Inspecciones de limpieza mediante raspabulos con escobillas de poliuretano de disco o cepas.	No acredita su cumplimiento.

¹⁵ PAMA de Petroperú, en el presente caso.

Inspecciones Externas	<ul style="list-style-type: none"> Inspecciones visuales sobre el derecho de vía. 	Las últimas inspecciones visuales corresponden a los años 2012 y 2013, pero estas no fueron acompañadas del monitoreo periódico de la integridad externa, tal
------------------------------	--	---

Página 95 de 217



Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI
Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS

Mantenimiento	Tipo de mantenimiento	Análisis en el presente caso
		como estaba establecido el compromiso del PAMA.
	<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto de protección catódica. 	La última inspección se realizó en el año 2006.
	<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto de resistencia eléctrica del terreno. 	No acredita su cumplimiento.

Elaboración: DFSAI - OEFA.
Fuente: PAMA de Petroperú.

60. Adicionalmente a ello, la autoridad señaló que el Informe elaborado por MCC Technology, a pesar del análisis realizado, no indicó los factores que generaron el proceso de corrosión que afectó al Oleoducto. Asimismo, señaló que el informe no indicó que Petroperú hubiera realizado el mantenimiento integral al ducto, en atención a las obligaciones asumidas en el PAMA.

B) Petroperú no habría detectado, ni controlado a tiempo el derrame ocurrido en el km 42 del Tramo I del Oleoducto

61. OEFA señaló que hubo diversas situaciones que permitieron a la Empresa adoptar medidas de detección y control de una posible fuga de petróleo, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- La caída brusca de presión de bombeo de petróleo.
- La diferencia en la cantidad de petróleo bombeado desde la Estación 1 y la cantidad de petróleo recibido en la Estación 5.
- La caída de presión de succión de la motobomba.

62. Estas situaciones se presentaron días antes del derrame. Por ejemplo, se menciona que la alarma SCADA se activó por la caída de presión de la referida zona del ducto. Siendo así, OEFA señaló que Petroperú debió paralizar el bombeo de petróleo de manera inmediata al recibir dicha notificación.

63. La autoridad señaló que las pruebas realizadas por Petroperú fueron insuficientes, dado que no se logró detectar ni controlar la señal de fuga en la zona. Ello porque, de acuerdo con OEFA dada la magnitud del proyecto, existía una potencialidad de daño mayor, respecto de fallas operativas en el ducto y al ecosistema que pudieran generarse, por tal razón Petroperú estaba obligado a adoptar las medidas adecuadas que descarten y reduzcan el riesgo de impacto al ambiente.

C) Petroperú no habría detectado, ni controlado a tiempo el derrame ocurrido en el km 42 del Tramo I del Oleoducto

64. OEFA señaló que en atención a las disposiciones de la Ley General del Ambiente, el concepto “ambiente” y sus “componentes” refieren a:

430. En el Perú, la Ley General del Ambiente establece que el “ambiente” o “sus componentes” comprenden a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el cual 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 otros²⁴⁶.

65. Siendo así, existirían diversos procesos de interacción entre organismos vivos con el medio que los rodea, generándose así un incremento y/o expansión del ecosistema conocido como “dispersión ecológica”. Este concepto se refiere al movimiento gradual de elementos de un ecosistema a otro medio de características similares, que permita su desarrollo y supervivencia.

66. En este orden de ideas, OEFA señaló que en el canal de flotación y canal de descarga del Oleoducto se llevó a cabo un proceso de “dispersión ecológica” el mismo que se habría producido por efecto del agua de las lluvias que se desplazó hasta los mencionados canales, y también por la migración de especies de flora y fauna.

De este modo, el canal de flotación sirvió de ambiente para albergar agua, flora, y fauna de diversos ecosistemas.

67. OEFA señaló también que, Petroperú en su calidad de titular de una actividad de hidrocarburos, era responsable por los impactos ambientales que pudieran provocarse por el desarrollo de las actividades a su cargo.

Siendo así, y considerando que el canal de flotación se generó a través de un ecosistema natural, que fue considerado “ambiente” por la Entidad, sí se llevaron a cabo afectaciones e impactos a éste. Adicionalmente, debe considerarse que el canal de

flotación sirve de medio para albergar formas de vida distintas, así como recursos hídricos.

68. Por tal motivo OEFA concluyó que:

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo al análisis realizado en el acápite referido a la Imputación N° 3, se determinó que el canal de flotación no es un cuerpo artificial, sino más bien constituye un medio físico que alberga seres vivos, por lo que sí es aplicable el Protocolo nacional del monitoreo de calidad de los cuerpos naturales de agua

69. En este orden de ideas, la autoridad ordenó el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

A. Medida correctiva N°1: Petroperú deberá acreditar el cumplimiento del cronograma de actividades ambientales – Plan de Acción (Versión 01. Revisión 02 - nuevo cronograma), a fin de garantizar el restablecimiento de las condiciones del área impactada a su estado natural

70. Esta medida refería a la obligación de Petroperú de acreditar el cumplimiento del referido cronograma, a fin de reestablecer las condiciones del área impactada a su estado natural, para lo cual se otorgó el plazo de seis (6) meses contados desde el día siguiente de notificada la Resolución N° 844.

71. La autoridad otorgó a la Empresa un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo de la medida correctiva, para presentar ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de incentivos un informe que detalle lo siguiente:

5. Las áreas, en metros cuadrados, de aplicación del Eko Grid ubicadas en un plano legible y la cantidad de fracción de hidrocarburo actual en las zonas donde se aplicó el sistema Eko Grid. Dicha información debe sustentarse en los resultados de análisis de un laboratorio debidamente acreditado por la autoridad competente y adjuntar los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS).
6. Los resultados de los monitoreos efectuados en los componentes suelo y agua luego del 6 de marzo del 2015 en el canal de flotación, zona adyacente al canal de flotación, en el río Cuninico y en el río Marañón; toda vez que la Consultora ERM indica que el 12 de diciembre del 2014 se realizó el último monitoreo de suelos y agua superficial por Petróleos del Perú S.A., a fin de hacer seguimiento al proceso de restauración. Dichos monitores deberán señalar como mínimo el patrón de muestreo y no deberán exceder los estándares de calidad ambiental ECA suelo, ECA agua vigentes a la fecha de realización de los monitoreos.
7. Los resultados del primer monitoreo biológico en flora y fauna (peces) habitable en el canal de flotación, a fin de que acredite el cumplimiento del compromiso establecido en el ítem 4 del Plan de Acción (Versión 01. Revisión 02 - nuevo cronograma). Dicho monitoreo deberá incluir a la especie *Copaifera paupera* (Herzog) Dwyer "Copaiba", y ser comparados con la situación de la flora y fauna habitable en el canal de flotación que no fue afectada por el derrame de hidrocarburos (Aguas arriba del punto de ruptura del Oleoducto).
8. Medios probatorios visuales (fotografías y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS) que acrediten que el retiro, transporte, tratamiento y/o disposición final de material contaminado ha sido ejecutado al 100% según el cronograma del Nuevo Plan de Acción.

72. Adicionalmente a ello, se requirió a Petroperú la elaboración de cuatro (4) informes sobre las cuatro (4) fases de evaluación ambiental y social: (i) informe preliminar, (ii) informe de caracterización; (iii) estudios de riesgo a la salud y al ambiente; y (iv) plan de acción post-remediación. Para el cumplimiento de la referida medida correctiva, se otorgó el plazo de quince (15) días hábiles.

A.2 Medida correctiva N° 2: Establecer canales de comunicación con las comunidades nativas de la zona de influencia (directa e indirecta) del derrame de petróleo, en los siguientes términos:

- **Informar sobre el impacto causado por el derrame de petróleo crudo y el proceso de restauración que ha efectuado el administrado en la zona**
- **Absolver las dudas y consultas de los pobladores respecto al suceso ocurrido en el Kilómetro 42 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, lo cual debe incluir el balance general de las actividades ejecutadas tras el derrame, los roles de Petroperú y de las empresas contratistas de limpieza.**

73. Asimismo, se ordenó que la información debía ser transparente, clara, útil y oportuna, de manera que se permita a la comunidad continuar con sus actividades cotidianas y a tener la seguridad que el ambiente en el que viven ha sido totalmente restaurado. Para ello, la información brindada debía ser en la lengua o idioma que corresponda.

74. El plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva mencionada fue de ciento noventa (190) días hábiles, contados desde el día siguiente de notificada la Resolución N° 844; y se otorgó el plazo de quince (15) días hábiles, contados desde la

notificación de la Resolución, para que Petroperú remita un informe a la Dirección de Fiscalización, que detalle lo siguiente:

- La información que se pretenda brindar a la comunidad.
- La forma o canal de comunicación a utilizar para brindar dicha información, el programa y cronograma de implementación y otros medios que se vayan a utilizar.
- Método a utilizar para atender las consultas de los pobladores.
- La información que acredite que las personas que brindan la información se encuentran capacitadas para realizar este tipo de actividad.
- Otros que resulten necesarios.

75. Finalmente, se otorgó un plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día de cumplimiento total de la medida, para que la Empresa remita todos los medios probatorios visuales, debidamente fechados, así como las respuestas a las consultas efectuadas, así como otros medios probatorios pertinentes.

Sobre la Resolución Directoral N° 878-2016-OEFA/DFSAI (en adelante, la “Resolución N° 878), y la apelación de Petroperú (Anexo N° 8)

76. Por medio de la mencionada Resolución, OEFA declaró el incumplimiento de la medida correctiva impuesta a Petroperú por medio de la Resolución N° 844, referida a la acreditación del cumplimiento del cronograma de actividades ambientales – Plan de Acción, mediante el cual se buscó reestablecer las condiciones del área impactada a su estado natural. Esta medida debió implementarse en el plazo de seis (6) meses, contados desde el día siguiente de notificada la Resolución.

77. Al respecto, luego de la supervisión realizada por OEFA entre las fechas 07 y 11 de junio de 2016, la Autoridad verificó que Petroperú retiró el sistema de remediación Eko Grid, dado que éste habría sido utilizado como un proyecto piloto. Asimismo, se señaló que la zona del canal de flotación se encontraba inundada debido a las lluvias de temporada.

78. Asimismo, la autoridad señaló que el área impactada por el derrame de crudo comprendía un total de 2500m², por lo que el área donde se habría utilizado el sistema de remediación habría sido insuficiente.

OEFA concluyó que Petroperú habría incumplido el primer extremo de la medida correctiva.

79. Teniendo ello en cuenta, la Autoridad determinó que la multa a imponerse por el incumplimiento de las disposiciones de la Resolución N° 844, referidas al incumplimiento del PAMA por no realizar las acciones de mantenimiento del km 42 del Oleoducto, generando daño real a la flora y fauna, así como un potencial daño a la vida o salud humana, y por lo tanto ser responsable del derrame ocurrido, ascendía a 2 528.30 UIT¹⁶.
80. Asimismo, determinó que la infracción aplicable al hecho de incumplir con el Plan de Contingencia al no detectar ni controlar a tiempo el derrame ocurrido en el km 42 del Oleoducto, que generó daño real a la flora y fauna, así como daño potencial a la vida o salud humana, ascendía a 50 UIT¹⁷.
81. Así, mediante la Resolución N° 878, se determinó que el total de la multa a pagar por parte de la Empresa ascendía a 2 578.3 UIT (S/. 10 184 285 soles). Y por medio de la referida resolución se reanudó el PAS iniciado contra ésta.

Adicionalmente a ello, se ordenó a Petroperú a cumplir con la primera medida correctiva ordenada por la Resolución N° 844, en el plazo de cinco (5) días hábiles contados desde la notificación de la Resolución bajo comentario.

82. Con fecha 19 de julio de 2016, Petroperú remite a OEFA el recurso de Apelación en contra de la Resolución N° 878, por medio del cual alegó que sí se había cumplido con la medida correctiva ordenada por la referida Resolución, y solicitó que se declare la nulidad de la referida Resolución (Anexo N° 9).
83. La Empresa alegó que OEFA justificó la mencionada Resolución en una incorrecta apreciación técnica, al no comprender en su totalidad el alcance y oportunidad de las labores realizadas y los medios de limpieza y remediación planteados.
84. Asimismo, señalan que la Autoridad justificó las referidas resoluciones en apreciaciones técnicas incorrectas respecto al plazo de realización de las medidas correctivas impuestas.

¹⁶ Correspondiente a la reducción de un 50% de la multa, en atención a las disposiciones del artículo 19° de la Ley N° 30230.

¹⁷ Ídem.

De acuerdo con lo señalado por OEFA en la Resolución N° 878, el valor de la multa propuesta ascendía a 25.40 UIT, pero dado que el monto mínimo de ésta para una infracción de tipo similar, la Norma de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OEFA de 2013, ascendía a 100 UIT, por lo que dicho monto fue el considerado finalmente.

85. Al respecto, Petroperú señala que sí se cumplió con la primera medida correctiva al haberse acreditado el cumplimiento del cronograma de actividades de remediación ambiental, así como del cumplimiento de la obligación de remitir toda la información referida a las actividades realizadas en este sentido, al haber remitido cartas, así como planos y mapas georreferenciados, de acuerdo con lo requerido por la autoridad.
86. Respecto de la segunda medida correctiva, Petroperú señaló que sí se realizaron trabajos de monitoreo ambiental post remediación de la contingencia ambiental, en los cuales se tomaron muestras de suelo, agua y sedimentos, así como de la fauna y muestras fisicoquímicas de cada medio analizado.
87. Asimismo, la Empresa señaló que la metodología de toma de muestras empleada por OEFA no fue adecuada, al no seguir lo dispuesto en la Guía de Muestreo de Suelos, y por tanto carecería de validez metodológica, y rigurosidad científica:

c) En el mismo orden de ideas, indicamos que estas muestras de aguas superficiales han sido hechas en el momento que una motobomba inyectaba aire en la interfase agua superficial/suelo, alterando así el ecosistema presente y generando una movilización de sólidos suspendidos totales y otros compuestos adsorbidos a estas partículas hacia las aguas superficiales. Además, de la metodología usada no se reporta cual es la intención de representatividad de la misma (suelos, sedimentos o aguas superficiales) o la normatividad a la que hace referencia.

88. Por tal motivo, los resultados reportados por la autoridad no son técnicamente válidos para obtener conclusiones o poder validar si las acciones de remediación fueron exitosas en la zona.

Sobre las siguientes actuaciones

89. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 1283-2016-OEFA/DFSAI (Anexo N° 10), de fecha 29 de agosto de 2016, se declaró el cumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante Resolución Directoral N° 844, consistente en el cumplimiento de:

"En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación de la resolución, Petroperú deberá remitir a la Dirección de Fiscalización un informe en el que se detalle lo siguiente:

- *La información que se pretenda brindar a las comunidades nativas,*
- *La forma o canal de comunicación a utilizar para brindar dicha información, el programa y cronograma de implementación y otros medios que se vayan a utilizar,*
- *El método a utilizar para atender las consultas de los pobladores,*
- *La información que acredite que las personas que brindan la información se encuentran capacitadas para realizar este tipo de actividad, y,*
- *Otros que resulten necesarios."*

90. Asimismo, se declaró el incumplimiento de la siguiente medida correctiva:

"En un plazo no mayor de ciento noventa (190) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación de la resolución, Petroperú deberá establecer canales de comunicación con las comunidades nativas de la zona de influencia (directa e indirecta) en los siguientes términos:

- *Informar sobre el impacto causado por el derrame de petróleo crudo y el proceso de restauración que ha efectuado el administrado en la zona, y,*
- *Absolver las dudas y consultas de los pobladores respecto al suceso ocurrido en el kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, lo cual debe incluir el balance general de las actividades ejecutadas tras el derrame, los roles de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y de las empresas contratistas de limpieza.*

La información brindada debe ser transparente, clara, útil y oportuna, de tal manera que se le permita a las comunidades nativas continuar con sus actividades cotidianas y tener la seguridad de que el ambiente en el que viven ha sido totalmente restaurado. Cabe resaltar que la información debe ser brindada en la lengua o idioma que corresponda y con ejemplos que ilustren el contenido expuesto. A fin de acreditar el

cumplimiento de la medida correctiva, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos) debidamente fechados, las respuestas a las consultas de las comunidades nativas, la evaluación del canal de comunicación implementado, así como todos los medios probatorios que se consideren pertinentes."

SANCIÓN: 53,555 Unidades Impositivas Tributarias

91. De acuerdo con OEFA, Petroperú habría incumplido con la referida obligación al no haber informado a las poblaciones de cuatro (4) comunidades¹⁸ sobre el impacto causado por el derrame de petróleo crudo y el proceso de restauración que se efectuó en la zona, porque no se habría llevado a cabo ningún taller informativo.
92. Por tal motivo se reanudó el PAS iniciado contra Petroperú, y se sancionó a la Empresa con una multa ascendente a 53,555 UIT¹⁹ vigentes a la fecha de pago.
93. Al respecto, Petroperú remitió a OEFA un escrito (Anexo N° 11) con fecha 07 de septiembre de 2016, en el cual señaló que, luego de efectuado un estudio socio ambiental mediante el cual se determinó cuáles son las comunidades nativas del área de influencia de la contingencia ambiental, las mismas que fueron incluidas en las comunicaciones remitidas, con la información establecida en la Resolución N° 844.
94. En este sentido, se determinó que debía remitirse información a las siguientes comunidades:

¹⁸ Comunidad Nativa Guineal, Comunidad Nativa Cuninico, Comunidad Nativa San Francisco, y Comunidad Nativa Nueva Esperanza.

¹⁹ Correspondiente a la reducción de un 50% de la multa, en atención a las disposiciones del artículo 19° de la Ley N° 30230

- Comunidad Nativa de Cuninico
- Comunidad Nativa Nueva Alianza
- Comunidad Nativa Santa Teresa
- Comunidad Nativa Santa Rosa
- Comunidad Nativa Urarinas
- Comunidad Nativa San Francisco
- Comunidad Nativa San Antonio

95. Siendo así, el Administrado señaló que OEFA había incluido en su análisis, de manera incorrecta, a las Comunidades Nativas Guineal, y Nueva Esperanza, las mismas que no se encontrarían ubicadas en el área de influencia, y no son destinatarios directos de los hechos, y por tanto son ajenos a los incidentes.

96. Por tal razón, solicitaron a la División de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, "DFSAI") que tome en cuenta la información remitida para analizar las actividades realizadas en las comunidades nativas del área de influencia, que fueron indicadas en el escrito, para determinar el cumplimiento de la medida correctiva impuesta a éste.

97. Asimismo, Petroperú señaló que sí cumplió con informar sobre las labores de limpieza y remediación del área impactada a las comunidades de Cuninico y San Francisco.

98. Con fecha 21 de octubre de 2016, el Tribunal de Fiscalización Ambiental emitió la Resolución N° 016-2016-OEFA/TFA-SME, mediante la cual se declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 878-2016-OEFA/DFSAI, en el externo referido al incumplimiento de la obligación N° 2 de la medida correctiva N° 1.

Esta medida refería al exceso de los ECA Agua por parte de Petroperú, tal como se había concluido en los monitoreos efectuados durante las supervisiones llevadas a cabo en abril y junio del año 2016.

99. Al respecto, la Sala concluyó que la determinación del incumplimiento de Petroperú por parte de OEFA, respecto del extremo segundo de la Medida Correctiva N° 1, impuesta a través de la Resolución N° 844, devenía en nulo por la afectación a principio administrativo del debido procedimiento, debido a una falta de motivación del acto administrativo. Ello porque el resolver que Petroperú incumplió con la obligación, sobre la base de hechos realizados con fecha posterior a la fecha máxima de cumplimiento determinada en la medida correctiva resultó inadecuado.

100. Sin embargo, la Sala no evaluó el contenido de la información remitida por Petroperú posteriormente a las fechas en las que las medidas correctivas debían ser cumplidas. Únicamente se evaluó la forma y plazo en los que ésta debía ser remitida.
101. Siendo así, la Sala confirmó los demás extremos recogidos en la Resolución Directoral N° 878, respecto al incumplimiento de la Medida Correctiva N° 1, y se confirmó la imposición de la multa ascendiente a 2 578.30 UIT, por la comisión de infracciones ambientales.
102. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 0275-2018-OEFA-DFAI, de fecha 19 de febrero de 2018 (en adelante, "Resolución Directoral N° 0275"), se impuso una multa coercitiva ascendiente a 100 UIT, y otra ascendiente a 37.49 UIT, por incumplimiento de las medidas correctivas N° 1 y 2, impuestas a Petroperú mediante Resolución N° 844.
103. Dicha Resolución fue apelada por la Empresa, con fecha 19 de marzo de 2018, la misma que solicitó se revoque la resolución impugnada.
104. En el referido escrito, ésta señaló que las multas impuestas por el fiscalizador resultan ilegales, así como injustas, arbitrarias e inconstitucionales, toda vez que Petroperú sí dio estricto cumplimiento a las Medidas Correctivas impuestas. A pesar de ello, no se efectuó una adecuada valoración de los medios probatorios presentados por ésta, por lo que la Resolución N° 0275 carece de sustento técnico y legal, lo cual generó afectaciones al principio del debido procedimiento.
105. Asimismo, señaló que OEFA habría vulnerado el principio de legalidad, así como el derecho a la defensa y la observancia al debido proceso, toda vez que se habría realizado una supervisión en el mes de junio de 2016, que no siguió el procedimiento establecido en la norma, al no haber sido informados oportunamente, y no participaron de la supervisión.
106. De este modo, la Empresa señaló que los muestreos realizados por OEFA vulneraron también las disposiciones del Protocolo Nacional para el Monitoreo de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales, toda vez que la autoridad removió sedimentos de los cuerpos de agua a ser muestreados, lo cual no asegura la calidad del muestreo.
107. Adicionalmente a ello, Petroperú señaló que la entidad no se había pronunciado respecto de cuatro (4) informes que evaluaron los componentes de la fauna y flora de la zona de contingencia; los mismos que concluirían en la inexistencia de valores

detectables de contaminación por PAH. Esta actitud por parte de OEFA afectaría al debido proceso, de acuerdo con lo señalado por Petroperú.

108. De este modo, y por todo lo señalado, el Administrado señaló que los requerimientos fueron cumplidos y presentados ante el OEFA, por lo que solicitaron que la resolución impugnada fuera revocada.
109. Posteriormente, mediante Resolución N° 01476-2019-OEFA/DFAI, de fecha 26 de septiembre de 2019 (en adelante, la “Resolución N° 01476”), OEFA señaló que, en atención a la normativa aplicable, no resultaba procedente la interposición de recursos impugnatorios en contra de actos administrativos que impusieran multas coercitivas.
110. Por tal motivo, la interposición del recurso interpuesto por Petroperú resultaría improcedente.
111. Por otro lado, OEFA señaló que, durante la última supervisión realizada durante el mes de noviembre de 2018 en la zona, no se encontró personal de Petroperú o contratista realizando labores de manejo de residuos sólidos peligrosos, o actividades de retiro, transporte, tratamiento y/o disposición final del material contaminado. Por tal motivo, se concluyó que dicho extremo de la medida administrativa había sido cumplido.
112. Asimismo, se declaró cumplido el extremo de presentación de informes elaborados por una empresa consultora referidos a las fases de evaluación ambiental y social.
113. Sin embargo, por medio de la referida Resolución se determinó también que la Empresa incumplió con un extremo de las Medidas Correctivas impuestas, referida a la remisión del detalle de las áreas de aplicación del Eko Grid ubicadas en un plano legible, que permita verificar la descontaminación de los suelos.
114. Al respecto, la autoridad señaló que el Administrado se había visto imposibilitada temporalmente a cumplir con la referida medida correctiva, pero que, al ser una situación temporal, una vez las condiciones climáticas volvieran a la normalidad, sí habría sido posible cumplir con la medida referida.
115. Finalmente, la autoridad determinó también el incumplimiento de la medida correctiva referida al establecimiento de canales de comunicación con las comunidades nativas de la zona de influencia (directa e indirecta) del derrame producido. Ello porque la Empresa no habría informado a las comunidades de la zona sobre el impacto causado por el derrame, y por tal motivo no se habrían absuelto las consultas que pudieran haber surgido respecto del suceso ocurrido, y las actividades ejecutadas para remediarlo.

116. Por todo lo señalado, OEFA impuso a Petroperú dos (2) multas coercitivas, cuya sumatoria total asciende a doscientos (200) UIT, vigentes a la fecha de pago, por la persistencia del incumplimiento de las medidas correctivas impuestas mediante la Resolución N° 844.
117. Asimismo, se señaló que en el plazo de cinco (5) días se realizaría una nueva verificación del cumplimiento de las referidas medidas; y se apercibió a Petroperú a realizar el pago por las multas coercitivas impuestas en el plazo de siete (7) días hábiles.
118. Con fecha 28 de octubre de 2019, Petroperú presentó un recurso de apelación contra de la Resolución N° 01476, mediante el cual se solicitó declarar el incumplimiento de las medidas correctivas y, en consecuencia, dejar sin efecto la imposición de la multa coercitiva.
119. La Empresa señaló que, respecto a la primera actividad de la Primera Medida Correctiva, sí se cumplió con presentar la información sustentatoria que contenía los detalles de áreas, metrajes y aplicación del Eko Grid, situación que no fue considerada por OEFA, generando así una contravención al principio de licitud y de verdad material, al no valorar adecuadamente los medios probatorios remitidos.
120. Asimismo señaló que también cumplió con la segunda actividad de la Primera Medida Correctiva, consistente en la presentación de los resultados de los monitoreos efectuados en el componente “Suelo”, en atención a los estándares de calidad ambiental del referido componente (en adelante, “ECA Suelo”).

En los referidos documentos, se concluyó que el área de muestreo total (área del derrame) se encontraba dentro de los Límites Máximos Permisibles (en adelante, “LPM”) especificados en la norma aplicable.
121. Finalmente, respecto de la tercera actividad de la Primera Medida Correctiva, referida a la realización de los monitoreos de flora entre las zonas afectadas por el derrame del km 42 y las zonas ubicadas aguas arriba del punto de ruptura del Oleoducto, el Administrado señaló que dicha medida correctiva sí había sido cumplida en su totalidad.
122. En esta misma línea, señaló que los muestreos no se realizaron aguas arriba de la zona del derrame, sino que fueron realizadas en otras zonas no afectadas por el derrame, considerando la existencia de diversas zonas no afectadas por la contingencia.
123. A pesar de ello, señaló Petroperú que las afirmaciones de OEFA generaron indefensión en el administrado, toda vez que se interpretó la actuación de la Empresa como una

negativa de cumplimiento, cuando únicamente se trató de una “interpretación arbitraria sobre la adecuación de la prueba”.

124. Con fecha 28 de febrero de 2020, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, el “TFA”) emitió la Resolución N° 084-2020-OEFA/TFA-SE (Anexo N° 12), mediante la cual se declaró la nulidad de las siguientes resoluciones: (i) Resolución Directoral N° 0275-2018-OEFA-DFAI, (ii) Resolución Directoral N° 872-2018-OEFA-DFAI, y (iii) la Resolución Directoral N° 01476-2019-OEFA/DFAI, que impusieron multas coercitivas a Petroperú ascendientes a 137.49 UIT, y 200 UIT, respectivamente; y, en consecuencia, retrotraer el PAS al momento en que el vicio se produjo.
125. El TFA analizó si correspondía la imposición de dos (2) multas coercitivas cuya sumatoria asciende a 200 UIT, por la persistencia del incumplimiento de las medidas coercitivas ordenadas en la Resolución N° 844.
126. Al respecto, señaló que el PAS iniciado contra Petroperú se encontraba enmarcado en un régimen excepcional establecido en el artículo 19 de la Ley N° 302030, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y su reglamento.
127. Las referidas normas establecieron que, durante el periodo de tres (3) años contados desde la vigencia de la Ley, OEFA realizaría acciones orientadas a prevenir y corregir conductas infractoras en materia ambiental; por lo que durante el referido periodo se tramitarían PAS excepcionales, y en caso se hubiera determinado la existencia de infracciones, se ordenarían las medidas correctivas pertinentes para revertir dicha conducta.
128. Así las cosas, el TFA señaló que los procedimientos administrativos sancionadores seguidos bajo dichas normas serían reanudados exclusivamente para verificar el cumplimiento de las medidas correctivas, y en caso de incumplimiento se reanudarían y se impondrían sanciones correspondientes.
129. Por tal motivo, mediante la Resolución N° 844 se otorgó al administrado un plazo de seis (6) meses para cumplir con la Primera Medida Correctiva, y en un plazo de veinte (20) días hábiles para presentar dicha información a OEFA. Por su parte, se otorgó un plazo de ciento noventa (190) días hábiles para el cumplimiento de la Segunda Medida Correctiva, y un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de la información ante OEFA.

130. Al no haber cumplido con las medidas, se sancionó a Petroperú con las multas correspondientes, que fueron confirmadas por el TFA.
131. Respecto a la imposición de las multas coercitivas, el TFA señaló que el PAS iniciado contra Petroperú tomó como base legal las disposiciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD²⁰ (en adelante, “Primer RPAS de OEFA”); sin embargo, la determinación de la responsabilidad administrativa, y del incumplimiento de las medidas correctivas, así como la imposición de la sanción fueron determinadas por una norma diferente, la Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, “TUO RPAS”)²¹.
132. Ello se debió a que, el TUO RPAS recogió disposiciones de la Resolución N° 007-2015-OEFA/CD²², norma que recogía el procedimiento para la imposición de medidas administrativas de la entidad. En ese sentido, OEFA impuso multas coercitivas cuyos montos fueron determinados en función a las medidas correctivas incumplidas, y al haber persistido el incumplimiento de ésta, se impusieron nuevas multas coercitivas, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa impuesta, hasta que la medida administrativa sea cumplida.
133. Respecto del caso bajo comentario, el TFA señaló que la Resolución N° 1380-2014-OEFA-DFSAI/SDI, que dio inicio al PAS, presentó como base legal al Primer RPAS de OEFA, al encontrarse vigente a la fecha de elaboración y notificación de la Resolución.
134. Mediante la Resolución N° 844, OEFA señaló que la norma aplicable era el TUO RPAS. Siendo así, y considerando que la Resolución que da inicio al PAS es, precisamente, la Resolución N° 844, debe considerarse como base legal esta última norma.
135. Así, las disposiciones contenidas en las Resoluciones N° 878, y N° 1283, utilizaron como base legal al TUO RPAS, y al Reglamento de Medidas Administrativas de la misma entidad.
136. A entendimiento del TFA, la norma procedimental aplicable sería, efectivamente el cuerpo normativo precitado, lo cual sería consistente con las disposiciones del Reglamento de Medidas Administrativas, que señalaba la aplicación de la mencionada norma.

²⁰ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

²¹ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

²² Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA

137. Sin embargo, la Resolución N° 0275, mediante la cual la DFAI impuso una multa coercitiva ascendente a 137.49 UIT a Petroperú, por el incumplimiento de la primera y segunda medidas correctivas ordenadas en la Resolución N° 844, consideró como parte de la base legal a la Resolución N° 027-2017-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, el “Segundo RPAS”).
138. En esta misma línea, las Resoluciones emitidas posteriormente por la DFAI sobre el particular, siguieron el mismo criterio, señalando al segundo RPAS como parte de la base legal para la aplicación de las multas coercitivas. Ello porque, tal como señaló la DFAI, este cuerpo normativo debía ser empleado porque las consecuencias o situaciones jurídicas existentes se habían derivado del referido procedimiento, y por ende, debían ser resueltas correspondientemente.
139. El TFA señaló que en atención a las disposiciones del artículo 103° de la Constitución peruana, referidas a la aplicación de las leyes en el tiempo, correspondía aplicar las disposiciones del TUO RPAS, lo cual sería concordante con las disposiciones del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
140. Por tal razón, el TFA determinó que la conclusión llevada a cabo por la primera instancia sobre el presente caso resultaba errónea, y declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 0275, y las actuaciones siguientes de la administración.

III. Identificación de los principales problemas jurídicos del Expediente

Luego de listados los hechos del caso bajo análisis, corresponde plantear los siguientes problemas jurídicos:

- a) ¿Es OEFA competente para fiscalizar aspectos operativos del Oleoducto Nor peruano?
- b) ¿La Resolución Subdirectoral N°1380-2014-OEFA-DFSAI/SDI, y la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI presentan vicios al procedimiento administrativo?
- c) ¿Fueron las medidas correctivas y las multas coercitivas impuestas en cumplimiento del principio de razonabilidad recogido en la LPAG?

IV. Aspectos procedimentales del Expediente

a) Sobre la competencia de OEFA para supervisar y fiscalizar aspectos técnicos y operativos del Oleoducto Norperuano

1. El artículo 2.22) de la Constitución Política del Perú (en adelante, la “Constitución”) dispone el derecho de todo ciudadano de vivir en un ambiente sano y adecuado para el desarrollo de la vida.
2. Este derecho, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional²³ presenta dos (2) aspectos: (a) el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente en el cual, sus elementos se desarrollen de manera natural y armónica; y (b) la imposición al Estado y a los administrados de conservar y prevenir, es decir, que ambas partes conserven los componentes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute²⁴.
3. Esta protección al ambiente se encuentra recogida, también, en el Título III de la Constitución, y cuenta con un capítulo específico (capítulo II) referido al ambiente y los recursos naturales²⁵, así como su aprovechamiento, también referido a la responsabilidad del Estado respecto a la política nacional ambiental²⁶, así como a la promoción y conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas²⁷, y al desarrollo sostenible de la Amazonía²⁸.
4. El concepto sostenibilidad implica que los tres (3) pilares referidos en el Informe Brundtland del año 1987²⁹, que son: (i) el ambiental; (ii) el social; y (iii) el económico, deben ejecutarse de manera tal, que no afecten al derecho de las generaciones futuras de utilizar estos recursos. Es por ello que la Constitución recoge la posibilidad de realizar actividades económicas, que incluyen las actividades extractivas, en el suelo nacional desde esta perspectiva sostenible, responsable y regulada.
5. En esta misma línea, el artículo 66° de la Constitución establece que es el Estado quien ejerce la titularidad sobre los recursos naturales, como lo son los hidrocarburos y, en atención a su soberanía, toma decisiones respecto de su aprovechamiento.

²³ Sentencia 3510-2003-AA

²⁴ (Wieland, 2017)

²⁵ Artículo 66° de la Constitución

²⁶ Artículo 67° de la Constitución

²⁷ Artículo 68° de la Constitución

²⁸ Artículo 69° de la Constitución

²⁹ (Naciones Unidas, 1987)

6. El mencionado artículo también dispone que las condiciones de la utilización de los recursos naturales son fijadas a través de leyes orgánicas; y en atención a ello, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (en adelante, “Ley Orgánica de Recursos Naturales”) señala que este aprovechamiento consiste en *“la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente”*³⁰.
7. En cumplimiento a las normas precitadas, y en atención a las disposiciones de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, resultó necesario que se llevaran a cabo actividades de inversión en la selva peruana.
8. En este contexto, Petroperú se convierte en un actor importante, dado que es una empresa estatal de derecho privado, fundada en el año 1969, y se constituyó de conformidad con las disposiciones del Decreto Legislativo N° 43, y otras normas aplicables en el país. Ésta se dedica a realizar actividades de hidrocarburos³¹, toda vez que se dedica al transporte, refinación, distribución y comercialización de combustibles u otros productos derivados del petróleo.
9. Para llevar a cabo la actividad de transporte de hidrocarburos por ductos, la Empresa cuenta con una concesión otorgada por el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, “MINEM”). Esta actividad es realizada por medio del Oleoducto Norperuano, infraestructura de 1,106km de longitud a lo largo de sus dos (2) ramales, y que abarca los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura.
10. La realización de estas actividades de hidrocarburos por parte de la Empresa se enmarca en las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos (en adelante, “LOH”)³² y, bajo sus disposiciones, se otorga al titular el derecho real de una concesión; de este modo, los contratos de licencia otorgan al titular de las actividades de hidrocarburos la propiedad y libre disponibilidad sobre los recursos extraídos, mas no sobre aquellos que se encuentran en el subsuelo.
11. Los hidrocarburos, a diferencia de otros recursos naturales, como lo son los minerales o los recursos empleados para la generación eléctrica, la exploración y explotación de éstos se realiza a través de contratos de derecho privado³³, lo cual es concordante con

³⁰ Artículo 28° de la Ley Orgánica de Recursos Naturales.

³¹ Conforme a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos

³² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2005-EM.

³³ (Garmendi, 2021)

lo establecido en la LOH. Ello quiere decir que, el Estado a través de las entidades correspondientes contrata directamente con los privados para la realización de actividades de hidrocarburos desde la sostenibilidad, en atención a las disposiciones de las normas precitadas.

12. Así las cosas, y considerando lo mencionado en párrafos anteriores, para que el Estado pueda cumplir con la obligación de preservar el ambiente, en atención al principio de sostenibilidad³⁴, requiere del control y ordenación de la actividad de los ciudadanos y particulares, para lo cual realiza diversas acciones, entre las cuales se pueden mencionar: (i) la reglamentación administrativa; (ii) la solicitud de registro de la referida actividad; (iii) el otorgamiento de títulos habilitantes, y (iv) la inspección, certificación y verificación de ésta³⁵.
13. Para realizar estas actividades requiere de la institucionalidad, concepto que refiere a la organización de un Estado para cumplir con eficiencia las funciones que le han sido encomendadas³⁶, distribuyéndolas en los diferentes niveles de gobierno y en las entidades correspondientes³⁷.
14. De este modo, las diversas instituciones del Estado, de acuerdo con las funciones que les fueron conferidas, podrán realizar funciones como: (i) normativa; (ii) de gestión ambiental; (iii) de supervisión y fiscalización.
15. Todas aquellas actividades que el Estado lleva a cabo se han de enmarcar en las disposiciones de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, "LPAG"); y normas sectoriales aplicables a cada caso.
16. Ello porque la LPAG:

“(…) contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.”

³⁴ **Artículo V.- Del principio de sostenibilidad**

La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

³⁵ Huapaya en Guramendi, G. (2021). Derecho de los hidrocarburos. Pontificia Universidad Católica del Perú: Fondo Editorial. Lima, Perú

³⁶ (Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, s. f.)

³⁷ Entendidas, en el presente caso como el Ministerio de Energía y Minas, y el OEFA por mencionar algunos.

17. En este sentido, las autoridades han de cumplir con los principios administrativos regulados en la norma, entre los cuales se puede mencionar el principio de legalidad³⁸, el mismo que refiere a la obligación de las autoridades de actuar dentro las facultades que le están atribuidas.
18. Al respecto, debe tomarse en cuenta que, en un inicio eran las mismas autoridades de cada sector del Estado quienes tenían las competencias para la emisión de las normas técnicas ambientales, así como para emitir los permisos y certificaciones ambientales; sin embargo, se consideró adecuada la creación de un organismo independiente, que se encargue únicamente de la evaluación, fiscalización y sanción en materia ambiental³⁹.
19. El OEFA es un organismo público técnico especializado, creado mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, donde se dispone que el referido organismo es el encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental.
20. Esta potestad consiste en el conjunto de actos y diligencias de supervisión y control de cumplimiento de obligaciones de los administrados, las mismas que pueden derivarse de normas legales, reglamentarias, contratos con el Estado, u otra fuente jurídica, y encontrarse enfocada en la prevención y gestión de riesgos, cumplimiento normativo, y protección de bienes jurídicos⁴⁰.
21. Esta actividad es entonces la actuación preventiva de la Administración⁴¹, que busca el restablecimiento de la legalidad cuando ésta ha sido transgredida, para así proteger el orden público⁴². Siendo así, y considerando que se trata de una actividad que puede restringir los derechos de los administrados, ésta sólo puede ser atribuida mediante una norma legal o Decreto Legislativo.
22. OEFA fue dotada con esta facultad por medio de las disposiciones del artículo 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, “Ley SINEFA”), que establecen que la referida autoridad tiene la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las

³⁸ Numeral 1.1 del Artículo IV de la LPAG

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

³⁹ (Carbajal Ponce de Rivera, 2014)

⁴⁰ Artículo 239.1) de la LPAG. - Definición de la actividad de fiscalización

⁴¹ (Zegarra, 2020)

⁴² (Francia Acuña, 2008)

normas, obligaciones e incentivos establecidos en la regulación ambiental por parte de los administrados⁴³.

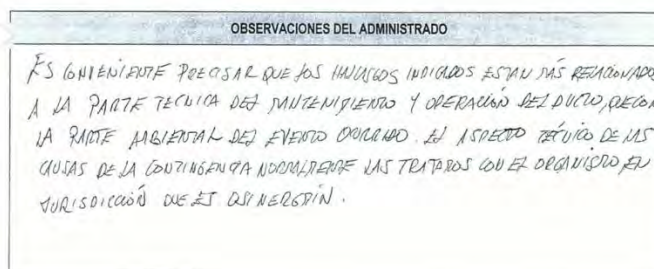
23. Como se mencionó precedentemente, las entidades administrativas sólo pueden llevar a cabo la función de supervisión y fiscalización si ésta ha sido previamente otorgada mediante una Ley o Decreto Legislativo. Y es así como, el segundo párrafo de la Ley SINEFA establece que las entidades sectoriales que realizaban actividades de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental, debían proceder con la transferencia de dichas funciones a OEFA, al tratarse del órgano especializado en dicha materia.
24. Dicho procedimiento se llevó a cabo desde el año 2010, con las actividades del sector Energía y Minas, el mismo que está conformado por los subsectores de electricidad, hidrocarburos, y minas, y años más tarde, otros sectores continuaron con dicha transferencia, para permitir que OEFA continúe con la función de supervisión del cumplimiento de las normas ambientales de acuerdo con sus competencias⁴⁴.
25. En atención a lo previamente mencionado, fue mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que se inició el proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de Osinergmin a OEFA; y desde el día 04 de marzo de 2011, OEFA asumió estas funciones respecto de las actividades de hidrocarburos.
26. Siendo así, se colige que en el presente caso OEFA sí tenía la facultad de realizar una inspección, así como posterior supervisión y fiscalización a Petroperú por el derrame ocurrido en el km 42 del Oleoducto, refiriéndose únicamente a los factores ambientales afectados por el referido hecho.
27. La actividad de supervisión puede ser regular, es decir, programada, o especial, en caso de que se haya producido alguna circunstancia excepcional, como un accidente, derrame, actividades informales, entre otras.
28. Esta actividad puede llevarse a cabo de manera presencial en campo, o también puede llevarse a cabo en un despacho, a través de la revisión documental, y una vez terminadas las actividades de supervisión, se levanta un acta de supervisión directa, en la cual se describen los hallazgos identificados en campo, así como los medios probatorios que sustentan los hallazgos, tal como se dispone en el Reglamento de Supervisión de OEFA vigente a la fecha (en adelante, el “Reglamento de Supervisión

⁴³ Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

⁴⁴ (Carbajal Ponce de Rivera, 2014)

de OEFA”)⁴⁵, y se dispuso en el entonces vigente Reglamento de Supervisión Directa de OEFA (en adelante, “Reglamento de Supervisión Directa de OEFA de 2013”)⁴⁶.

29. Ahora, tal como se mencionó en líneas precedentes, OEFA realizó la labor de supervisión de la zona afectada por el derrame, en tres (3) diferentes fechas, los días 2 al 5, 9 al 13, y 22 al 25 de julio de 2014, en las que se concluyó la existencia de hallazgos relacionados al: (i) incumplimiento de Petroperú de realizar los mantenimientos preventivos a la infraestructura del Oleoducto, lo cual habría generado la avería de éste; (ii) a la ubicación del volumen más alto de derrame de crudo, y su espesor; y (iii) la afectación de fauna y flora con el crudo derramado.
30. Sin embargo, debe considerarse que, tal como mencionó el administrado, la realización de los mantenimientos preventivos y las referencias a los volúmenes de hidrocarburos derramados resultarían actividades relacionada con aspectos técnicos y operativos del Oleoducto más que ambientales, por lo que la supervisión de esta situación no se encontraría enmarcada en las facultades de OEFA, tal como señaló Petroperú en la referida acta de supervisión⁴⁷.



31. Osinergmin, por su parte, es el organismo regulador, supervisor y fiscalizador de las actividades desarrolladas por personas jurídicas o naturales, en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 26734, Ley del Osinergmin.
32. Ello resulta concordante con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin⁴⁸(en adelante, el “Reglamento de Fiscalización de Osinergmin”), que prevé que la referida entidad realice

⁴⁵ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD

⁴⁶ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA-CD

⁴⁷ Acta de Supervisión Directa correspondiente a la primera supervisión especial directa, llevada a cabo entre los días 02 y 05 de julio de 2014.

⁴⁸ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 208-2020-OS/CD

actividades de supervisión y fiscalización de la actividad de transporte de hidrocarburos⁴⁹.

33. Para ello realiza actividades de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de obligaciones de los agentes fiscalizados, que se deriven de normas legales, contratos de concesión con el Estado, y medidas administrativas, o disposiciones normativas emitidas por la misma entidad.
34. De acuerdo con la normativa vigente a la fecha, las acciones de fiscalización por parte de Osinergmin pueden variar en atención a su alcance, modalidad, oportunidad, o coordinación; así las cosas, el presente caso, de haberse desarrollado dentro del marco de aplicación de la referida norma, se encontraría enmarcado en una fiscalización por oportunidad. Ello porque se habría derivado como consecuencia de un accidente o emergencia, como puede ser catalogado el derrame ocurrido.
35. Por su parte, de considerar las normas vigentes al momento de la ocurrencia del derrame⁵⁰, también se puede mencionar que Osinergmin era el organismo competente para realizar supervisiones especiales, las mismas que se realizaban como respuesta a accidentes, emergencias, aquellas que deriven de denuncias, u otras imprevistas que pudieran surgir⁵¹.
36. Luego de haber definido las competencias de ambas entidades, corresponde analizar si efectivamente fue adecuada la participación de OEFA en las supervisiones efectuadas por motivos del derrame de crudo en el km 42 del Oleoducto Norperuano.
37. Como se mencionó precedentemente, OEFA es competente para supervisar, fiscalizar y sancionar a aquellos administrados que realicen actividades enmarcadas en su ámbito de aplicación, el mismo que se circunscribe a la materia ambiental. Pero ¿qué es el ambiente?
38. De acuerdo con Wieland (2017), el ambiente debe entenderse como aquel espacio en el que el hombre y los seres vivos desarrollan sus actividades y se desenvuelven. Este cuenta con tres (3) componentes: (i) el natural, entendido como el aire, agua, suelo, y otros componentes; (ii) el construido por el hombre, que comprendería ciudades y obras

⁴⁹ Artículo 5.5.e) del Reglamento de Fiscalización de Osinergmin

⁵⁰ Reglamento de Supervisión y Fiscalización de las Actividades Energéticas y Mineras de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 171-2013-OS-CD

⁵¹ Artículo 5.5) del Reglamento de Supervisión de Osinergmin.

de infraestructura; y (iii) el social, entendido como el conjunto de sistemas sociales, políticos y culturales.

39. Ello significa entonces, que no será posible la separación de lo antropocéntrico y la naturaleza no antrópica, al encontrarse todos los componentes ambientales interrelacionados, generando así un sistema complejo e indisoluble en el que confluyen las actividades humanas, con los sistemas naturales⁵².
40. Considerando ello, resulta aún más importante entender la función de OEFA en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación sobre los componentes exclusivamente ambientales del sistema, es decir aquellas obligaciones que se relacionan directamente con el cuidado y protección de los medios naturales en los que se desarrollan las actividades fiscalizables, "*garantizando la conservación del ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*"⁵³.
41. De este modo, sí es posible afirmar que la participación de OEFA en la supervisión por el derrame ocurrido es adecuada, dado que, como toda actividad antropocéntrica generó impactos en el ambiente y por tal motivo, la entidad competente debe realizar la vigilancia y control de los compromisos ambientales fiscalizables asumidos por el administrado para tales circunstancias, en sus instrumentos de gestión ambiental y planes de contingencia ante emergencias.
42. Sin embargo, el Informe 284⁵⁴ recoge un hallazgo que no responderían necesariamente a aspectos enmarcados en la competencia de OEFA, como el hecho de afirmar que la causa del derrame se podría atribuir a procesos corrosivos externos al Oleoducto, que se aceleró al encontrarse juntas soldadas expuestas y desprotegidas.
43. Es facultad de OEFA supervisar y fiscalizar las obligaciones recogidas en los IGA de los administrados bajo su competencia, en atención a las disposiciones de la Ley del SEIA⁵⁵ y, también es cierto que realizar los mantenimientos preventivos se encuentra recogida en el PAMA del Oleoducto; sin embargo, en atención al Principio de Legalidad, corresponde que las entidades circunscriban sus actuaciones a los límites establecidos por la norma, considerando únicamente sus facultades, y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas⁵⁶.

⁵² (Morales Jasso, 2016)

⁵³ (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, 2020)

⁵⁴ Informe Técnico Acusatorio N° 284-2014-OEFA/DS

⁵⁵ Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA

⁵⁶ Numeral 1.1) del Artículo IV de la LPAG

44. Ello quiere decir que, no sólo porque el IGA, en este caso el PAMA de la Empresa recoja la obligación de realizar mantenimientos preventivos, quiere decir que será facultad de OEFA supervisar y fiscalizar su cumplimiento, así como tampoco lo sería de SERFOR⁵⁷ o ANA⁵⁸.
45. Ello es concordante con lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, mediante la cual se aprobó la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos y electricidad entre Osinergmin y OEFA, toda vez que, en el caso de hidrocarburos líquidos como lo es el petróleo crudo, sólo se transfirió la función de supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normatividad vigente sobre la conservación y protección del ambiente en la exploración, explotación, producción, transporte, almacenamiento, procesamiento, distribución y comercialización de combustibles líquidos⁵⁹.
46. Debe considerarse que toda transferencia de funciones se enmarca dentro de los ámbitos de competencia de cada Organismo Regulador, en este sentido cuando se transfiere la facultad supervisora, referida a la verificación del cumplimiento de obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades, debe entenderse que esta transferencia se encuentren enmarcadas únicamente dentro del ámbito AMBIENTAL de las obligaciones conferidas a OEFA por medio del Decreto Legislativo N° 1013, su norma de creación, en atención al principio de legalidad citado previamente.
47. Así las cosas, OEFA pudo pronunciarse por los aspectos ambientales surgidos en las supervisiones realizadas a la Empresa por el derrame, es decir pronunciarse respecto a los impactos generados por el hecho ocurrido, y su afectación directa al ambiente y sus componentes, incluso desde un punto de vista técnico, por medio de la toma de pruebas, y mediciones. Pronunciarse sobre la presunta falta de mantenimiento, o sobre el tiempo que demoró Petroperú para atender el derrame escapan de sus competencias y de las funciones otorgadas por Osinergmin.
48. Tanto es así que el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos⁶⁰ dispone, en su artículo 70°, que es materia de fiscalización de Osinergmin el cumplimiento de las normas de seguridad sobre diseño, construcción, operación, mantenimiento y abandono

⁵⁷ Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

⁵⁸ Autoridad Nacional del Agua

⁵⁹ Acta N° 010-2010-CTOO, parte integrante de la Resolución de Consejo Directivo N° 01-2011-OEFA/CD. Obtenido de: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Marzo/03/RCD-001-2011-OEFA-CD.pdf>

⁶⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 081-2007-EM

del Ducto, así como los demás aspectos que se relacionen con la operación de éste y de la prestación del Servicio de Transporte y el Sistema de Integridad de Ductos y su cronograma de aplicación.

49. Resulta lógico que Osinergmin sea la entidad competente para determinar las razones que generaron el derrame en el km 42 del Oleoducto, así como la entidad competente para determinar la responsabilidad de Petroperú por no haber realizado a tiempo el mantenimiento preventivo de la referida infraestructura, y por no haber detenido a tiempo el referido derrame.
50. Siendo así, habría sido más adecuado si OEFA, al haberse apersonado en la zona del derrame, en atención al criterio de colaboración⁶¹ convocara a los funcionarios de Osinergmin para que ellos realicen las supervisiones correspondientes a los hechos de su competencia. Ello porque las entidades deben respetar el ejercicio de la competencia de otras entidades, prestando asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones⁶².
51. De este modo, OEFA podría haber brindado la información recabada en las diversas supervisiones llevadas a cabo en la zona del derrame para que Osinergmin brinde su opinión técnica y legal, y/o inicie debidamente un PAS por los incumplimientos de Petroperú respecto del mantenimiento del Oleoducto.
52. Al respecto, el Tribunal de Fiscalización Ambiental se pronunció sobre el alcance de las facultades de OEFA en el presente caso⁶³, señalando, nuevamente que las competencias de esta entidad se relacionan con la supervisión, fiscalización y sanción de infracciones administrativas sancionables por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de IGAs, normas y compromisos ambientales, así como de contratos de concesión, o mandatos y disposiciones emitidos por la entidad.
53. En esta misma línea, señaló que las obligaciones de Osinergmin se relacionaban con la fiscalización de seguridad de infraestructura en subsectores de minería, electricidad e hidrocarburos. Y reiteran que los límites de la competencia de OEFA se enmarcan en la fiscalización de las DISPOSICIONES LEGALES Y TÉCNICAS AMBIENTALES.
54. Al respecto, debe tenerse en consideración que, en atención a lo dispuesto en el Anexo 1.B.2) del Decreto Supremo N° 088-2013-PCM, mediante el cual se aprueban las

⁶¹ Artículo 87° de la LPAG

⁶² Números 87.1.1), y 87.1.3) del artículo 87° de la LPAG

⁶³ Resolución N° 185-2021-OEFA/TFA-SE

Funciones Técnicas a cargo de Osinergmin (en adelante, la “Norma de Funciones Técnicas de Osinergmin”), es una función técnica de la referida entidad el supervisar el cumplimiento de las disposiciones técnicas y de seguridad de las instalaciones y equipos utilizados en la exploración, explotación, procesamiento, refinación, almacenamiento, transporte o distribución de Petróleo Crudo, Combustibles Líquidos, Gas Licuado de Petróleo (GLP), y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos (OPDH).

55. También, Osinergmin se encarga de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los agentes sobre el reporte de las situaciones de emergencias y de la seguridad de las instalaciones, así como la atención de denuncias e investigación de emergencias, dentro del ámbito de su competencia, en atención al mismo cuerpo normativo.
56. En este sentido, de la revisión conjunta de las disposiciones de la Norma de Funciones Técnicas de Osinergmin, y las del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, se puede entender al Mantenimiento Preventivo y su supervisión (así como posterior fiscalización) como parte de las Funciones Técnicas de Osinergmin, por tratarse de un aspecto relacionado a la operación y mantenimiento de la infraestructura.
57. Que OEFA se haya pronunciado, en el Acta de Supervisión, por los incumplimientos técnicos de Petroperú generan una afectación directa al procedimiento administrativo que iniciaría más adelante, al no respetar los requisitos de validez de este, tal como se desarrollará en el siguiente acápite.
58. Finalmente, para dar respuesta al primer problema jurídico, puede afirmarse que OEFA no tenía las competencias para la supervisión y fiscalización de aspectos técnicos del Oleoducto, dado que su ámbito de aplicación abarca únicamente los aspectos ambientales, tal como se dispone en el Decreto Legislativo N° 1013. Asimismo, se puede afirmar que, a pesar de que por medio de una norma se transfirieron facultades de Osinergmin a OEFA, esta transferencia se circunscribió a las competencias de esta segunda entidad, es decir, las ambientales, no dotándola de facultades ni personal especializado para realizar las supervisiones de aspectos técnicos competencia de Osinergmin.

b) Sobre los vicios administrativos de la Resolución Subdirectoral N°1380-2014-OEFA-DFSAI/SDI, y la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI

b.1) Afectación a los principios de tipicidad y legalidad en la Resolución Subdirectoral N° 1380-2014-OEFA-DFAI/SDI

59. Es cierto que, por medio de la potestad sancionadora del Estado, éste puede ejercer el poder de coerción sobre los administrados, y por lo tanto restringirles ciertos derechos o libertades, en aras de la protección y mantenimiento del orden público⁶⁴. Sin embargo, esta facultad no puede ser ejercida libremente y debe mantenerse regulado, para evitar la determinación de sanciones e imposición de sanciones de manera arbitraria.

60. Recordemos que, por medio de la referida Resolución, OEFA comunicó a Petroperú el inicio de un PAS por la presunta comisión de tres (3) infracciones ambientales ocasionadas por el derrame de crudo en el km 42 del Oleoducto:

- a. Falta de mantenimiento al Oleoducto e incumplimiento del PAMA (eventual sanción: Multa de 100 a 10,000 UIT; y Multa de 150 a 15,000 UIT) (en adelante, “Primera Infracción”);
- b. No detectar ni controlar a tiempo el derrame, generando daño real a la flora, fauna y vida humana (eventual sanción: Multa de 150 a 10,000 UIT; y Multa de 500 a 15,000 UIT) (en adelante, “Segunda Infracción”); y
- c. Petroperú sería responsable del derrame ocurrido en el km 42 del Oleoducto, generando daño real a la flora, fauna y vida humana (eventual sanción: Multa hasta 10,000) (en adelante, “Tercera Infracción”).

61. A manera de recordar, el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) es un documento que describe acciones e inversiones necesarias para el cumplimiento del Decreto Supremo N° 046-93-EM, primer Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, por parte de aquellos administrados que ya se encontraban operando proyectos hidrocarburíferos en el Perú antes de la entrada en vigor de la referida norma⁶⁵.

62. Este IGA a diferencia de un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, “EIA”) identifica las deficiencias e impactos ya existentes, y en las medidas y compromisos que pueden

⁶⁴ (Ocampo, 2011)

⁶⁵ (Ministerio de Energía y Minas, s. f.)

adoptarse para mitigarlos y permitir la adecuación del proyecto de inversión a los cambios normativos ambientales de ese momento⁶⁶.

63. OEFA, de acuerdo con su norma de creación, ostenta la función sancionadora, en el ámbito de sus competencias. Esto quiere decir, que resulta adecuado que la referida entidad despliegue mecanismos que hagan frente a *“conductas que se traduzcan en el incumplimiento o contravención de las normas”*⁶⁷. Estos mecanismos se conocen como sanciones.
64. Éstas refieren a cualquier “mal” o situación gravosa que la Administración infringe a los administrados como consecuencia de una acción ilegal realizada, pudiéndose tratar de la privación de un derecho, de un bien o la imposición del pago de una multa⁶⁸.
65. Ahora, puede afirmarse que la potestad sancionadora ostenta una doble finalidad: (i) la represiva, que consiste en la imposición de un castigo al infractor; y, (ii) la preventiva o responsiva, que busca evitar que el infractor vuelva a incurrir en la conducta infractora⁶⁹.
66. Siendo así, podría afirmarse que la finalidad de ejercer la potestad sancionadora de la administración no busca únicamente imponer sanciones; sino que debe buscarse también la razón de la comisión de dicha conducta antijurídica para la aplicación de una medida adecuada que impida que dicha conducta se cometa nuevamente.
67. El artículo 86° de la LPAG dispone que es deber de la Administración desempeñar sus funciones considerando los principios del derecho administrativo, principios específicos aplicables a cada entidad, y a las demás normas del ordenamiento jurídico, considerando la Constitución y los derechos fundamentales⁷⁰. Ello porque la referida norma contiene disposiciones comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado⁷¹, como se ha mencionado precedentemente.
68. Es por esta razón que todas las actividades realizadas por la Administración se deben enmarcar dentro de la predictibilidad, es decir, han de ser congruentes con las expectativas legítimas de los administrados, que se hayan generado razonablemente

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ (Zegarra, 2018)

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017)

⁷⁰ (Morón Urbina, 2005)

⁷¹ Numeral 1 del Artículo I de la LPAG

por la práctica y los antecedentes administrativos⁷², precisamente para evitar el ejercicio arbitrario de sus funciones.

69. Actualmente, el Reglamento de Supervisión de OEFA dispone la aplicación supletoria de los principios del derecho administrativo recogidos en la LPAG. Sin embargo, el Reglamento de Supervisión Directa de OEFA de 2013 señalaba, en el artículo 4°, que el ejercicio de la función de supervisión directa se regía por los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, la Ley del SEIA, y otras disposiciones normativas de carácter ambiental, sin hacer mayor énfasis en la aplicación subsidiaria de los principios generales del derecho administrativo⁷³.

70. Debe tenerse en consideración que el texto del artículo II, numeral 1) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General vigente al año 2013, disponía que la referida norma regulaba las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades. Estas disposiciones que resultan concordantes con las vigentes actualmente, que precisan que los procedimientos administrativos y los procedimientos especiales se encuentran regulados por la LPAG.

71. Al respecto, el artículo 3° del Primer Reglamento del PAS de OEFA⁷⁴, dispone que:

Artículo 3.- De los principios

3.1 El procedimiento administrativo sancionador regulado en la presente norma se rige, entre otros, por los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad, internalización de costos, proporcionalidad, responsabilidad ambiental, presunción de licitud, causalidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, gradualidad, non bis in idem y prohibición de reforma en peor.

72. De este modo, la potestad sancionadora de OEFA se enmarcó, sin mencionarlo expresamente en la norma, dentro de los principios constitucionales, administrativos y aquellos específicos a la entidad, lo cual permitió dotar de predictibilidad a las normas y los procedimientos administrativos emitidos por ésta.

73. Dicha predictibilidad se vería complementada con el hecho de contar con la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, mediante la cual se tipificaron las infracciones administrativas y se estableció la escala de sanciones relacionadas con los

⁷² Numeral 1.15) del Artículo IV de la LPAG

⁷³ Únicamente la Ley General del Ambiente disponía la aplicación subsidiaria de los principios generales del derecho, en el artículo 7°.

⁷⁴ Vigente a la fecha de notificación de la Resolución 1380.

Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas (en adelante, la “Norma de Tipificación de Sanciones e Infracciones de OEFA de 2013”).

74. Esta resolución estableció de manera precisa el marco de aplicación de cada multa, así como la cuantía de las mismas, así como otros extremos que deben ser presentados de manera clara, y confiable a los administrados, tal como señala Morón (2005).
75. Sin embargo, a primera vista destaca un hecho sorprendente de la Resolución 1380: la referencia a una presunta conducta infractora y una eventual sanción que NO se encontraban reguladas en la Norma de Tipificación de Sanciones e Infracciones de OEFA de 2013, tal como se desprende a continuación:

3	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. sería responsable del derrame ocurrido en la Progresiva Km 42 del Tramo I del Oleoducto Norperuano generando daño real a la flora, fauna y a la vida o salud humana.	Artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	<div style="border: 2px solid red; padding: 5px;"> Numeral 3.3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD y modificatorias. </div>	Hasta 10000 UIT
---	--	---	--	-----------------

76. OEFA en la Resolución mediante la cual inició un PAS en contra del administrado Petroperú recogió una infracción y una sanción NO previstas en las normas emitidas por ésta, citando infracciones y multas aplicables a Osinergmin. Ello representa una severa afectación a los principios de legalidad y tipicidad.
77. Al respecto debe recordarse que el **principio de tipicidad**, de manera general, dispone que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente, las infracciones previstas expresamente en las normas con rango de ley, mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁷⁵. Asimismo, la norma establecía⁷⁶ que las disposiciones reglamentarias pueden servir de especificación o graduación de sanciones, mas no constituir conductas distintas a las previstas como tales.
78. De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC⁷⁷, señaló que el principio de tipicidad representa una de las manifestaciones del principio de legalidad respecto de los límites impuestos al

⁷⁵ Artículo 248.4) de la LPAG, y Artículo 230.4) de la Ley N° 27444, vigente durante el desarrollo del presente caso.

⁷⁶ Así como se establece, también, hoy en día.

⁷⁷ (Tribunal Constitucional del Perú, 2004)

legislador administrativo o penal, para que las conductas contrarias a la norma puedan ser entendidas sin dificultad por cualquier ciudadano.

79. Ello en atención a que el referido principio se encuentra reconocido en el texto constitucional, en el artículo 2.24), el mismo que dispone que *“nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la Ley”*.
80. Por su parte, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) señaló que *“en todo procedimiento administrativo sancionador (PAS) se deberá identificar la correcta fuente de la obligación cuyo incumplimiento se le atribuye al administrado”*⁷⁸. Siendo así, OEFA se encarga de la investigación de la comisión de posibles infracciones administrativas e impone las debidas sanciones por el incumplimiento de compromisos derivados de los IGA, por ejemplo.
81. El referido organismo señaló que el principio de tipicidad *“presupone la existencia de un grado de certeza suficiente en la creación normativa y exhaustividad de los hechos que son considerados como constitutivos de infracción”*⁷⁹. Por tal razón, se habrían declarado nulos actos administrativos en los que se imputa a los administrados *“presuntos hechos basados en fuentes de obligación distintas a aquellas que verdaderamente describen el compromiso aprobado por la Autoridad Certificadora”*⁸⁰.
82. Así, por medio de la Resolución N° 307-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, se determinó la obligación de la Autoridad Instructora de *“no sólo precisar certeramente lo detectado durante una acción de supervisión, sino que además de dicha descripción, deberá identificarse la correcta fuente de obligación cuyo incumplimiento se le atribuye al administrado”*⁸¹.
83. De acuerdo con lo señalado por Morón (2017), el principio mencionado exige el cumplimiento de tres (3) aspectos: (i) que exista una descripción de conductas pasibles de sanción por la Administración Pública, que se encuentre recogida en una norma; (ii) la exigencia de certeza suficiente en la descripción de las conductas sancionables que

⁷⁸ (Neyra & Aldana, 2023)

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ Obtenido de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1367737/RESOLUCION%20N%C2%B020307-2019-OEFA/TFA-SMEPIM.pdf?v=1602643658>

constituyen las infracciones administrativas; y (iii) la prohibición de la analogía e interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos.

84. Al respecto, al revisar la **Primera Infracción** incurrida por el Administrado, referida al incumplimiento por parte de ésta de las obligaciones asumidas en el PAMA, podría parecer que sí se cumple con los requisitos mencionados en el párrafo anterior. Incluso luego de revisado el Cuadro de Tipificación de Infracciones se desprende lo siguiente:

2 DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL					
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE		De 5 a 500 UIT
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE		De 10 a 1 000 UIT
2.3	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE		De 50 a 5 000 UIT
2.4	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño real a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	MUY GRAVE		De 100 a 10 000 UIT
2.5	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño real a la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	MUY GRAVE		De 150 a 15 000 UIT

85. Parecería que efectivamente que las infracciones encajan perfectamente con las definiciones brindadas por la norma, hasta que, luego de una revisión más exhaustiva, se desprende que ninguna de las dos (2) normas citadas como base legal de la Primera Infracción se refiere a un incumplimiento del PAMA por motivos de mantenimiento de la infraestructura del Oleoducto, por lo que la base normativa citada y utilizada para la primera infracción es incorrecta.

86. Ello es así porque la norma aplicable para la revisión del adecuado mantenimiento de las instalaciones del Oleoducto, y de los revestimientos de éste, es el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, norma que, como se mencionó precedentemente, dispone que la entidad competente para la fiscalización del cumplimiento de las normas de mantenimiento del Oleoducto es Osinergmin, no OEFA.

Así las cosas, se puede concluir que no se cumple con el primer requisito señalado por el Dr. Morón.

87. El segundo requisito sí se cumpliría porque efectivamente se puede afirmar que la conducta descrita constituye una infracción administrativa. Sin embargo, no puede afirmarse lo propio del tercer requisito, toda vez que éste tampoco se cumple.

88. Debe tenerse en consideración que los PAMAs recogen diversos elementos de los proyectos de inversión, como la descripción de éste y del ambiente existente, los

procedimientos para el cumplimiento de normas, el desarrollo de planes de manejo ambiental (PAMA), planes de seguimiento, vigilancia y control, planes de participación ciudadana, etc., es decir recoge aspectos distintos al ambiental, porque al tratarse de un IGA de adecuación⁸², debe considerar toda la información previamente existente en el área de influencia del proyecto, que implica la participación de entidades distintas a la ambiental⁸³.

89. A pesar de ello, OEFA realizó una interpretación extensiva a las disposiciones recogidas en la Norma de Tipificación de Sanciones y Escala de Multas para justificar que su competencia abarcaba TODAS LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS POR PETROPERÚ en el PAMA, incluso si éstas se encontraban fuera del ámbito de sus funciones, las cuales únicamente abarcan la materia ambiental⁸⁴, como las estrategias de manejo ambiental para mitigar y corregir los impactos ambientales⁸⁵ generados por el derrame, y el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en el IGA mencionado.
90. Así las cosas, se puede afirmar que la Primera Infracción no cumple con los requisitos (i) y (iii) para ser considerada típica, y correctamente impuesta.
91. Respecto de la **Segunda Infracción** se puede señalar, de manera muy similar a la infracción previamente analizada, que no se cumple con el primer requisito propuesto por el Dr. Morón. Ello porque, nuevamente OEFA utiliza base legal inadecuada para sustentar la presunta infracción del administrado.
92. Esto es así porque la referida entidad determinó que el presunto incumplimiento referido a “no detectó, y por tanto, no controló a tiempo el derrame (...)”, se encontraría enmarcado en los ítems 2.4 y 2.5 del Cuadro de Infracciones y Escala de Multas de la Norma de Tipificación de Sanciones y Escala de Multas del OEFA:

⁸² (Napanga, 2021)

⁸³ Tal como sucede con otros IGAs.

⁸⁴ Como la erosión o sedimentación del suelo por en el área de contingencia, la pérdida o afectación de hábitats por el derrame, las afectaciones al ecosistema por filtraciones, entre otros ejemplos.

⁸⁵ (Wieland, 2017)

2 DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 5 a 500 UIT
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT
2.3	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 50 a 5 000 UIT
2.4	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño real a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	MUY GRAVE	De 100 a 10 000 UIT
2.5	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño real a la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	MUY GRAVE	De 150 a 15 000 UIT

93. Si bien es cierto, en atención a las disposiciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD, Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, toda fuga de hidrocarburos generada por fallas técnicas, humanas o por terceros, deben ser reportadas como una emergencia ambiental⁸⁶ ante la mencionada autoridad. De acuerdo con el artículo 3° de la referida norma, se deben reportar incendios, explosiones, derrames y/o fugas de hidrocarburos, inundaciones, vertimientos de relaves, entre otros.
94. Como se desprende de los hechos del presente caso, Petroperú reportó la emergencia ambiental a OEFA en atención a sus procedimientos, por lo que sí cumplió con su obligación frente a la entidad en el momento del derrame. De este modo, no puede afirmarse la existencia de una norma que recoja las conductas pasibles de sanción por la Administración Pública, en el caso de esta infracción en particular, incumpléndose con el primer y segundo requisitos propuestos por el Dr. Morón.
95. Tal como se ha mencionado precedentemente, Osinergmin es la entidad competente para supervisar y fiscalizar las actividades realizadas en el Oleoducto, tal como dispone el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos. Así también, es el encargado de aprobar los Planes de Contingencias⁸⁷, procedimientos que permiten guiar las acciones para controlar emergencias y minimizar sus consecuencias⁸⁸.
96. Estos documentos constan de diversos acápite entre los cuales se puede mencionar el estudio de riesgos, la organización de brigadas, pautas para el personal en caso de emergencias, referencias al equipamiento, áreas de acceso, por mencionar algunos. Como puede apreciarse, si bien se encuentran orientados a hacer frente a una contingencia, como lo puede ser un derrame de hidrocarburos – con posterior afectación

⁸⁶ Entendida como un evento súbito o imprevisible, generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que generen deterioro del ambiente.

⁸⁷ Artículo 76° del Anexo N° 1 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.

⁸⁸ Numeral 2.16) del Artículo 2° del Anexo N° 1 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos

al ambiente-, no puede afirmarse que todos los aspectos recogidos en los diversos acápite del documento serán competencia de una autoridad en específico.

97. Ello porque, cada uno de los ítems del Plan de Contingencias responderán a componentes distintos. Por ejemplo, el área técnica encargada de la revisión del equipamiento será de responsabilidad de Osinergmin, por cuestiones de especialidad.

Debe tenerse en consideración que, durante la fecha de ocurrencia del derrame bajo análisis (30 de junio de 2014), aún se encontraba vigente el RPAAH, norma que resulta aplicable para el análisis de la determinación de la presunta infracción referida a no detectar y, por consiguiente, no detener a tiempo el derrame.

98. De acuerdo con las disposiciones del artículo 8° de la mencionada norma, es Osinergmin el encargado de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de hidrocarburos, así como las referidas a la conservación y protección del ambiente en el desarrollo de dichas actividades.

99. Como sabemos OEFA se creó en el año 2008, y asumió las facultades de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones ambientales de los sujetos obligados.

100. Sin embargo, en el presente caso, se puede mencionar que la no detección, y falta de control de un derrame, representan actividades relacionadas a los aspectos técnicos de la actividad de hidrocarburos, relacionados a la utilización y revisión de los niveles de presión de los sistemas SCADA, y el control de la maquinaria y equipo técnico de la zona. Es por esta razón que OEFA no se encontraba facultado, ni era la entidad competente para realizar la fiscalización y sanción por la presunta infracción previamente mencionada.

101. Es cierto que OEFA ya contaba con facultades para la supervisión y fiscalización de los aspectos técnico-ambientales, tales como el alcance del derrame de crudo, como también la correcta implementación de los equipos de limpieza de la zona, la afectación a la flora y fauna, entre otros.

102. De este modo, considerando que no es posible que dos (2) autoridades administrativas sancionen a un mismo administrado por una misma infracción, correspondería que, dado que la infracción bajo comentario es principalmente técnica, sea Osinergmin quien se encargue de la fiscalización y sanción correspondiente por dicho hecho, y se solicite

la opinión técnica de OEFA, en aplicación del principio Non bis in idem⁸⁹, y a la obligación de cooperación entre entidades⁹⁰.

103. De este modo, no se puede afirmar que la detección y control del derrame a tiempo constituya una obligación del Administrado frente a OEFA, sino a Osinergmin. Demostrándose nuevamente que un IGA no sólo contiene información ambiental, sino concerniente a diversas entidades.
104. Respecto del tercer requisito propuesto por el Dr. Morón, se puede señalar que OEFA realizó una interpretación extensiva a las disposiciones recogidas en la Norma de Tipificación de Sanciones y Escala de Multas para justificar que su competencia abarcaba todas las obligaciones asumidas por Petroperú, incluso aquellas que se encontraban fuera del ámbito de sus funciones, las cuales únicamente abarcan la materia ambiental, tal como se señaló precedentemente, en el análisis de la primera infracción.
105. Esto es así porque, tal como se mencionó en párrafos precedentes, OEFA únicamente ostenta las facultades de supervisión y fiscalización, pudiendo incluso dictar medidas preventivas o sancionar por la no adopción de medidas adecuadas, pero estas facultades se encuentran enmarcadas en el ámbito de sus competencias (ambientales, y técnico-ambientales).
106. Respecto de la **Tercera Infracción** se puede señalar que tampoco cumple con ninguno de los requisitos propuestos por el Dr. Morón, porque (i) no existe una descripción adecuada de la conducta pasible de sanción. La presunta infracción recogida por OEFA refiere a que Petroperú “sería responsable del derrame ocurrido (...)”.
107. Adicionalmente a ello, tal como se mencionó en el caso de las infracciones anteriores, (ii) la descripción de la presunta infracción tampoco otorga la certeza suficiente de la conducta sancionable que constituye las infracciones administrativas y finalmente, (iii) se generó una interpretación extensiva de las facultades de OEFA, las cuales sobrepasaban los límites legalmente establecidos.
108. Debe considerarse, además, que cada situación jurídica se encuentra regulada por la norma vigente durante su verificación, por consiguiente, el proceso (o procedimiento)

⁸⁹ Artículo 248.11) de la LPAG

⁹⁰ Artículo 87° de la LPAG.

debe ser desarrollado de acuerdo con las normas vigentes durante el mismo⁹¹, tal como señaló el Tribunal Constitucional (2004)⁹².

109. Por tal motivo, Petroperú sólo podía ser sancionado por incumplir con obligaciones previamente reguladas, cuyas sanciones estuvieran debidamente tipificadas. En este sentido, debe considerarse que si bien Osinergmin trasladó facultades a OEFA, a través de la Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, éstas únicamente abarcaron las funciones ambientales, no las técnicas referidas a la infraestructura.
110. Adicionalmente a ello, debe considerarse que en junio de 2014, OEFA no contaba con norma tipificadora adecuada para sancionar el presunto incumplimiento por parte de Petroperú. En este mismo sentido, la LPAG dispone que debe evitarse la tipificación de infracciones idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras⁹³.
111. Ello significa, que si OEFA no contaba aún con sus normas de tipificación de infracciones y escala de sanciones, a la fecha de generación de las presuntas infracciones, no podía iniciar un PAS en contra de Petroperú por el extremo ya señalado, demostrando así que no contaba con las facultades para ello, puesto que la autoridad competente era Osinergmin.
112. Al haber impuesto multas e iniciado un PAS en contra de Petroperú sobre la base de infracciones atípicas, OEFA a través de la Resolución 1380, también afectó, sin duda, **el principio de legalidad**, el mismo que establece que *“sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades potestad sancionadora, y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado”*⁹⁴.
113. Este principio *“supone la prohibición de la imposición de sanciones desprovistas de cobertura legal y la prohibición de que los reglamentos establezcan infracciones y sanciones por iniciativa propia, sin amparo de normas con rango de ley”*⁹⁵, lo cual se relaciona de manera directa con el principio de tipicidad previamente mencionado.
114. Tal como menciona Ocampo (2011) estos dos (2) principios, conjuntamente con el principio de razonabilidad, dotan de seguridad jurídica a los administrados frente a las

⁹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 1593-2003-HC/TC, emitida el 30 de enero de 2004.

⁹² (Rubio Correa, 2014)

⁹³ Artículo 248.4) de la LPAG

⁹⁴ Artículo 248.1) de la LPAG, y Artículo 230.1) de la Ley N° 27444, vigente durante el desarrollo del presente caso.

⁹⁵ (Danós, 1995)

acciones punitivas del Estado. Por tal razón, si alguno de estos principios fuera inobservado para la emisión de alguna norma u acto administrativo mediante el cual se sancione a un administrado, se generaría una afectación absoluta del mismo que generaría un vicio de dicho acto.

115. Como se mencionó precedentemente, OEFA es el organismo encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental, en atención a su norma de creación; asimismo, la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁹⁶, mediante la cual se realizó la transferencia de funciones de Osinergmin a OEFA, se señaló expresamente que los Organismos Reguladores, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia podrían ejercer las funciones transferidas, tal como se desprende de la siguiente imagen:

3. De otro lado, de acuerdo con lo establecido en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos - Ley N° 27332, las funciones del OSINERGMIN, objeto de transferencia, corresponden a las funciones de supervisión y fiscalización en materia de conservación y protección del medio ambiente en gas natural, electricidad e hidrocarburos líquidos, tal como se puede verificar del texto del Artículo 3° de la Ley N° 27332:

"Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

116. En este sentido, queda claro que OEFA, en la resolución por medio de la cual inició un PAS por incumplimiento de normativa ambiental a un administrado, debía circunscribirse a las normas aplicables al ámbito de su competencia, es decir: la ambiental. Ello porque, incluso, de la revisión de la Norma de Tipificación de Sanciones e Infracciones de OEFA de 2013, NO se desprende una Infracción que disponga que un administrado es *"responsable del derrame ocurrido en la Progresiva del kilómetro 42 del Tramo I del Oleoducto Norperuano (...)"*.

117. Es cierto que en atención al principio de prevención de la Ley General del Ambiente⁹⁷ se busca evitar la generación de daños en todos los componentes del ambiente, y en caso de que no pueda evitarse, deben anticiparse los potenciales hechos nocivos que afecten al ambiente negativamente⁹⁸. Sin embargo, el sustento de OEFA para la utilización de normas taxativas, en vez de normas tipificadoras adecuadas, basado en la existencia de potenciales daños al ambiente, no es correcta al no considerarse las

⁹⁶ Obtenido de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/220470/RN0001-2011-OEFA-CD.pdf?v=1595208912>
Concordante con las disposiciones del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, mediante el cual se aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA.

⁹⁷ Artículo VI.- Del principio de prevención La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

⁹⁸ (Ames, 2014)

funciones específicas de cada entidad del Estado, como se ha mencionado precedentemente.

118. Dentro de las actividades que OEFA sí habría podido fiscalizar se pueden mencionar el control de la fuente de vertimiento del hidrocarburo, la contención del área afectada, la recuperación y limpieza del área afectada y disposición de residuos generados. Estas actividades se encuentran recogidas en el artículo 66° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos⁹⁹, y todas ellas, sí se enmarcan adecuadamente dentro de las facultades de OEFA como organismo competente de fiscalización ambiental.
119. Sin embargo, considerando la posición de la Autoridad respecto de la responsabilidad administrativa de Petroperú, esta primera impuso las siguientes medidas correctivas a la empresa:

- a) Respecto a la remediación del área impactada:**
- i. Remediar la zona afectada antes del incremento del nivel del río, para ello deberá presentar un cronograma de actividades el mismo que comprenderá:
 - Limpieza, retiro del crudo y la vegetación del área impactada por el derrame.
 - Evaluación y limpieza de los sedimentos del canal de flotación de la zona de mayor impacto.
 - Retiro de suelo impregnado con crudo.
 - Implementar un programa de reforestación con plantas nativas de la zona del área deforestada.
 - Realizar el monitoreo de los suelos y cuerpos de agua al final de la rehabilitación, los mismos que deberán ser analizados con la normativa actual vigente.
 - ii. Alcanzar al OEFA un informe mensual del avance de los trabajos de limpieza, recuperación y remediación del área afectada, acorde con su cronograma de remediación.
- b) Respecto a la salud de la población:**
- (i) Establecer programas de vigilancia a fin de garantizar la integridad de la salud de las personas de la localidad de Cuninico, durante un año.
 - (ii) Implementar y abastecer durante el mismo plazo un Centro Médico de nivel IV en la localidad de Cuninico.
 - (iii) Abastecer de víveres de primera necesidad a los pobladores de la localidad de Cuninico, hasta que culminen y se aprueben los trabajos de remediación.

120. A lo largo del presente informe se ha reiterado la importancia de la actuación de cada entidad del Estado de acuerdo con las funciones que les fueron conferidas, porque se puede apreciar que, desde la emisión del Acta de Supervisión del presente caso, OEFA ha ostentado funciones de otra entidad que no le corresponden. Como es sabido, el poder del Estado no puede ser desplegado de manera irrestricta, porque en atención a las disposiciones de la LPAG, éste se encuentra enmarcado en principios y límites que

⁹⁹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM

se derivan del principio de separación de poderes y del Estado Social y Democrático de Derecho¹⁰⁰.

b.2) Afectación a los principios de legalidad, tipicidad y confianza legítima en la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA-DFSAI

121. A pesar de que la Resolución N° 1380 presentó vicios al procedimiento administrativo, al encontrarse enmarcada en normas y conductas infractoras que escapan de las facultades de supervisión de OEFA, la autoridad continuó con el PAS iniciado en contra de Petroperú por medio de la emisión de la Resolución N° 844.
122. Esta Resolución también acarreo el vicio de la Resolución N° 1380 referido a la afectación al principio de legalidad de la LPAG, toda vez que las infracciones imputadas a Petroperú se relacionan a actividades de supervisión y fiscalización de Osinergmin, tal como se mencionó en el acápite anterior.
123. Adicionalmente a ello, OEFA desestimó los argumentos de Petroperú referidos a que el canal de flotación del Oleoducto, definida en el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos como Barreras en Zanjas, es parte de la infraestructura del Oleoducto, señalando que se trata de un componente ambiental más, porque por el proceso de “dispersión ecológica”, se habían producido ecosistemas en éstas (zanjas) razón por la cual OEFA sí sería la entidad competente para la fiscalización de dicho aspecto.
124. Como se mencionó precedentemente, la entidad competente para la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las disposiciones del referido Reglamento es Osinergmin, tal como se establece en el artículo 70° del cuerpo normativo en mención.
125. Ello porque, en atención a lo definido en el artículo 2.5) de la norma mencionada, las Barreras en Zanjas son “*estructuras de contención destinadas a retener el material de relleno en la zanja, en terrenos inclinados*”. Asimismo, esta zanja sirve como “*una cama-soporte para la tubería*”, tal como se dispone en el artículo 39° del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.
126. Considerando entonces que el ambiente se compone de tres (3) elementos: (i) natural; (ii) el construido por el hombre; y (iii) el social, tal como menciona Wieland (2017), OEFA consideró que su participación en la supervisión y fiscalización resultaba adecuada. Sin embargo, la Entidad no consideró que, en atención a los principios básicos de un Estado

¹⁰⁰ (Ocampo, 2011)

Social y Democrático de Derecho, ninguna autoridad del Estado puede ostentar funciones que no le fueron explícitamente otorgadas por una norma de rango de ley. Asimismo, ha de considerarse que, en atención al criterio de especialidad, corresponde a cada entidad del Estado enmarcar su actuación, a su ámbito de competencia.

127. Además, al encontrarse las funciones de OEFA enmarcadas en el ámbito ambiental, la supervisión a ser llevada a cabo en materia técnica del Oleoducto sería muy limitada al no contar con los recursos técnicos ni humanos necesarios para realizarla de manera eficaz y adecuada¹⁰¹, tal como ocurrió en el presente caso.
128. Queda claro que la transferencia de funciones de Osinergmin a OEFA no se llevó a cabo por TODAS las funciones de esta primera entidad, sino que, con el objetivo de realizar las actividades de supervisión y fiscalización ambiental de manera más eficiente y mejorar los servicios prestados a los ciudadanos, se dotó a esta segunda con estas facultades.
129. Por otro lado, de la revisión de las conductas infractoras y de su base legal se desprende una diferencia importante entre la resolución final (Resolución N° 844), y la resolución de imputación de cargos (Resolución N° 1380), tal como se desprende a continuación:

Resolución N° 1380	3	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. sería responsable del derrame ocurrido en la Progresiva Km 42 del Tramo I del Oleoducto Norperuano generando daño real a la flora, fauna y a la vida o salud humana.	Artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD y modificatorias.	Hasta 10000 UIT

¹⁰¹ (Rodríguez Nuño de la Rosa, 2010)

Resolución N° 844

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la infracción
1	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al Kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 15° de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
2	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. no detectó y, por tanto, no controló a tiempo el derrame ocurrido en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 15° de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
3	Petróleos del Perú - Petroperú S.A. es responsable del derrame ocurrido en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

130. De la tabla adjunta se desprende un cambio de base legal que regula las tres (3) conductas infractoras, pero aquella que demanda especial atención es el cambio de la tercera conducta infractora.

131. De acuerdo con la Resolución N° 1380, se tipificó esta conducta como infracción en atención a las disposiciones del ítem 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD¹⁰², los mismos que refieren a Infracciones por Derrames, y a infracciones por incumplimiento de las normas de prevención de derrames, tal como se desprende de la imagen adjunta:

3.3. DERRAMES DE HIDROCARBUROS (PETRÓLEO O CUALQUIER OTRO DERIVADO DE LOS HIDROCARBUROS).			
3.3.1. Infracciones por Derrames.	ArL 86° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-83-EM. ArL 43° inciso g. 119° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. ArL 80° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-89-EM. Arts. 14°, 73° y 113° del código del medio Ambiente y de los Recursos Naturales, aprobado por D. Leg. N° 813. Arts. 287° y 291° del Reglamento aprobado por R.M. N° 0864-79-EM/DGH. Arts. 3°, 21° y 46° inciso c) del Reglamento aprobado por el D.S. 046-93-EM.	Hasta 10,000 UIT.	CE, CI, ITV, R/E, STA, SDA, CB
3.3.2. Infracciones por Incumplimiento de las normas de prevención de derrames.	ArL 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM. Arts. 108° numerales 108.2 y 109.4 del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-84-EM.	Hasta 2,000 UIT.	CE, CI, ITV, R/E, STA, SDA, CB

132. La tipificación de la infracción determinada por OEFA parece contar con sentido y sería adecuada, de haberse determinado por la autoridad competente (Osinermin); porque, como se mencionó precedentemente, en atención al principio de legalidad, las autoridades administrativas sólo podrán fiscalizar y sancionar a los administrados sobre un aspecto en específico, si cuentan con las facultades para hacerlo, y en el presente

¹⁰² Tipificación de Sanciones y Escala de Multas de Osinermin

caso, OEFA únicamente cuenta con las facultades de supervisión, fiscalización y sanción en materia AMBIENTAL.

133. Por otro lado, la norma mediante la cual se tipificaría la infracción en la Resolución N° 844, no recoge la conducta infractora, únicamente establece que:

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

134. Si bien es cierto, a diferencia de la base legal citada en la Resolución N° 1380, esta norma sí se enmarca en las facultades de supervisión y fiscalización de OEFA, no es adecuado afirmar que es una base legal adecuada para la imposición de una sanción razonable, porque sólo describe una obligación del Titular de la Actividad de Hidrocarburos. Esta norma no representa una tipificación adecuada del supuesto de hecho que generó la infracción.
135. Ello porque, una norma tipificadora es aquella que califica un hecho, en este caso, una infracción, y le atribuye una consecuencia jurídica y se establece una sanción correspondiente, la misma que puede o no ser graduada. En este sentido, las obligaciones normativas, o normas sustantivas difieren de una norma de tipificación o imputación, porque las primeras contienen la obligación cuyo cumplimiento podría vulnerarse; y la segunda, *“contiene la calificación de dicho incumplimiento como una infracción”*¹⁰³.
136. En la misma medida, las normas que tipificarían las otras dos (2) conductas infractoras, tampoco son adecuadas para la imposición de una sanción razonable, toda vez que estas describen las obligaciones de los Titulares de Actividades de Hidrocarburos, y de la Autoridad Fiscalizadora, tal como se desprende de las imágenes a continuación:

¹⁰³ (García Cerrón, 2022)

Artículo 15 de la Ley N° 27446, Ley del SEIA. -

Seguimiento y control

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

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

Artículo 29 del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446.-

Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

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

137. Se puede afirmar que el principio de confianza legítima se vio afectado toda vez que se presentó esta Resolución con base legal distinta a la recogida en la Resolución N° 1380, ello porque, en atención a las disposiciones de la LPAG¹⁰⁴, la administración debe brindar a los administrados información veraz, completa, y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que éste (el administrado) tenga conocimiento y comprenda adecuadamente los requisitos, trámites y demás datos sobre el procedimiento iniciado.
138. Asimismo, la LPAG dispone que la actividad administrativa debe ser congruente con las expectativas legítimas de los administrados, las mismas que habrían sido razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos; ello porque la autoridad administrativa se somete al Ordenamiento Jurídico y no actúa arbitrariamente.
139. Al respecto, todos los extremos del mencionado principio se vieron afectados, porque OEFA fue en contra de las expectativas del administrado, legítimamente generadas por la práctica y las normas aplicables. Los trabajadores de Petroperú conociendo las normas aplicables a casos de derrames y de seguridad del Oleoducto sabían cuáles eran las competencias de OEFA y las diferenciaron adecuadamente de las de Osinergmin, desde las supervisiones realizadas por OEFA, y así lo señalaron en el Acta

¹⁰⁴ **1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.**- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

de Supervisión. Sin embargo, que la Entidad haya continuado con el PAS, aun considerando que no contaba con facultades para la imposición de sanciones considerando normativa de Osinergmin, y posteriormente cambiando dicha posición, representaría un acto arbitrario por parte de la Entidad.

140. Por todo lo expuesto, a manera de conclusión preliminar se puede afirmar que, efectivamente, la Resolución Subdirectoral N°1380-2014-OEFA-DFSAI/SDI presenta vicios como acto administrativo al desconocer los principios de legalidad y tipicidad de las sanciones, toda vez que las tres (3) presuntas infracciones que OEFA encontró y que son materia del PAS iniciado en contra de la empresa NO se encuentran enmarcadas dentro del ámbito de la competencia de esta entidad; y tampoco se encuentran reguladas en la Norma de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de ésta.

141. Por su parte, la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA-DFSAI, recoge como base la información contenida en la Resolución N° 1380, y la continúa plasmando para la continuación del PAS, afectando aún más los derechos del administrado, e incurriendo en mayores afectaciones al procedimiento administrativo en sí mismo.

c) **Sobre la razonabilidad de (i) las medidas correctivas impuestas a través de la Resolución N° 844; (ii) las multas coercitivas impuestas mediante la Resolución N° 878-2016-OEFA/DFSAI, y la Resolución N° 1283-2016-OEFA/DFSAI; y declaración de nulidad de parte del PAS por el TFA**

142. A pesar de la nulidad de la Resolución N° 1380 por las razones previamente expuestas, OEFA continuó emitiendo actos administrativos respecto del presente caso, los mismos que serán analizados a continuación.

143. Como se mencionó en el acápite anterior, en todo proceso de fiscalización llevado a cabo por OEFA¹⁰⁵, debe tenerse en consideración principios del procedimiento administrativo, como el de legalidad, tipicidad, y razonabilidad¹⁰⁶. Este último principio establece que todas las decisiones de la autoridad administrativa¹⁰⁷, cuando impongan sanciones a los administrados, deben restringirse a los límites de la facultad atribuida, y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que

¹⁰⁵ Y cualquier entidad del Estado, en general

¹⁰⁶ Numeral 1.4) del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG

¹⁰⁷ En este caso, OEFA

deba tutelar. Ello con el fin de que las sanciones respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

144. Este principio, consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho¹⁰⁸, es explícitamente mencionado en último párrafo del artículo 200° de la Constitución, y se emplea para orientar, y controlar el ejercicio de determinación de las sanciones aplicables a los administrados, evitando la infrapunición¹⁰⁹, y sobre todo el exceso de ésta. De esta manera, se evita que el ejercicio del poder público se realice de forma arbitraria, desproporcionada o excesiva.
145. El principio de razonabilidad se encuentra consagrado también en el numeral 1.4) del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG. Además, dicho principio también se encuentra en el numeral 3 del artículo 248° del Capítulo III de la LPAG, que desarrolla cuáles son los principios del procedimiento sancionador en el marco del derecho administrativo. De esta manera, el PAS cuenta con una definición del principio de razonabilidad¹¹⁰, conforme al siguiente texto:

“Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- i. El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*
- ii. La probabilidad de detección de la infracción;*
- iii. La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- iv. El perjuicio económico causado;*
- v. La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
- vi. Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
- vii. La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”*

¹⁰⁸ Artículo 3°.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, **del Estado democrático de derecho** y de la forma republicana de gobierno.

Artículo 43°.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. (...)

¹⁰⁹ Y a su vez que la conducta sancionable no sea más ventajosa para el infractor, que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

¹¹⁰ Artículo 248.3) del TUO LPAG

146. De acuerdo con lo señalado por el Dr. Morón¹¹¹, el principio de razonabilidad busca proteger los derechos e intereses del infractor, de manera que la sanción que a éste se le imponga no sea irracional ni desproporcionada, pero que tampoco sea ínfima. Ello para evitar que las infracciones vuelvan a cometerse y tampoco se descuiden los intereses de la Administración Pública.
147. En ese sentido, por medio del mencionado principio, todos los actos de gravamen deben ser adoptados considerando los límites de las facultades atribuidas, manteniendo la proporción debida entre los fines públicos que buscan tutelarse, y los medios a ser empleados. Ello con el objetivo de reflejar, por medio la multa o sanción, aquello considerado estrictamente necesario para satisfacer su cometido.
148. En cuanto a la utilidad que posee este principio en materia sancionadora, se puede argumentar que sirve para controlar y orientar la determinación de la sanción a una persona que cometió alguna infracción, aquí se encuentran dos extremos que conforman este principio: la infra punición y el exceso de punición, de conformidad con lo señalado por Morón en sus comentarios a la LPAG.
149. Además, respecto del exceso de punición se establece que el problema llega cuando la medida que se aplica vulnera los bienes o derechos del administrado al resultar excesiva o desproporcionada por no existir concordancia entre la gravedad de los hechos de la infracción incurrida con la sanción aplicada (multa, amonestación, suspensión o cancelación de derechos, etc.) y el quantum específico en que se va a afectar el patrimonio o los derechos del administrado entre los rangos mínimos y máximos aprobados por la normativa (el monto de la multa, la duración de la suspensión de derechos, etc.).
150. El principio de razonabilidad exige que: (i) se adopten las medidas dentro de los límites de las facultades conferidas; (ii) se mantenga una proporción entre los medios a aplicar; y (iii) que las medidas respondan a aquello necesario para satisfacer la necesidad pública que persigue la medida¹¹².
151. Ello con la finalidad que la discrecionalidad de la Administración Pública se reduzca lo más posible durante la calificación y análisis de las sanciones a ser impuestas; asimismo, permite reducir la posibilidad de una sobre punición, dado que ello podría generar que el acto administrativo mediante el cual se impone la multa devenga en

¹¹¹ (Morón Urbina, 2017)

¹¹² Ídem.

NULO¹¹³, al no existir una proporción entre los elementos subjetivos de la comisión del hecho punible y los efectos producidos¹¹⁴.

152. De este modo, puede afirmarse que la finalidad de las sanciones NO ES ÚNICAMENTE sancionar la infracción de la norma; por el contrario, el objetivo de la imposición de una sanción es pedagógico, así como también, incentivar a que el administrado cumpla con sus obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico¹¹⁵.
153. Ello porque, por medio de esta facultad, se generan consecuencias reales en los administrados por parte de la medida administrativa, por medio de la imposición de situaciones gravosas o perjudiciales en la esfera de acción de estos primeros¹¹⁶, a través de la privación de bienes, derechos o la imposición de multas pecuniarias.
154. De esta manera, debe tenerse en consideración que este principio constitucionalmente recogido, implica que OEFA no se limite a aplicar las normas de forma mecánica⁸², porque debe realizarse una apreciación razonable de los hechos, analizando cada caso en concreto, valorándose todas las circunstancias relevantes, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento. Asimismo, en atención a las disposiciones del artículo 66.10) de la LPAG, la sanción individualizada debe ser aquella medida menos lesiva para el Administrado, así como para sus derechos, intereses y su patrimonio¹¹⁷.
155. Por su parte, las medidas correctivas tienen el objetivo de restaurar, o compensar los bienes jurídicos afectados por una conducta sancionable, y se materializan de diversas maneras, entre las cuales se puede mencionar la obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, de ser posible, y de no serlo, deberá compensarla en términos económicos y/o ambientales¹¹⁸.
156. De este modo puede concluirse que, las multas resultan ser consecuencias pecuniarias reaccionales, al ser reacciones de la Administración frente a ilícitos incurridos por los administrados, que no tienen mayor aspiración a la represión que disuada a los

¹¹³ Artículo 10.2) del TUO LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

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

¹¹⁴ (Morón Urbina, 2017)

¹¹⁵ (Morón Urbina, 2020)

¹¹⁶ (Cano Campos, 2009)

¹¹⁷ Artículo 66.10) de la LPAG

(Morón Urbina, 2017)

¹¹⁸ (Wieland, 2017)

administrados de incumplir con sus obligaciones¹¹⁹. A su vez, se crea una obligación de dar suma de dinero a la Administración.

157. Sin embargo, la imposición de sanciones (sean estas pecuniarias o no), deben enmarcarse en las disposiciones de la LPAG referidas a la proporcionalidad, y legalidad de las medidas. De no hacerlo, éstas podrían distorsionar totalmente el objetivo de la multa, buscando ya no la disuasión del comportamiento ilícito, sino el amedrentamiento por ser un sujeto infractor.
158. Tal como señaló Morón Urbina (2023), existe una diferenciación clara entre la disuasión y el amedrentamiento, toda vez que las multas no tienen el objetivo de intimidar a los agentes obligados. El hecho de materializar una actitud intimidante genera que los administrados “se vean inhibidos o autolimitados en el ejercicio de sus libertades y derechos”¹²⁰, puesto que no sólo se generará temor respecto de las posibles consecuencias económicas que el Estado pueda adoptar por presuntos incumplimientos, y también al daño reputacional que esto implica.
159. Ha de recordarse que el procedimiento bajo análisis se llevó a cabo bajo un régimen excepcional, generado por la aplicación de la Ley N° 30230, que permitía la división de los PAS en dos (2) etapas diferenciadas:
 - a. Primera etapa: Al declararse la responsabilidad administrativa por la comisión de una conducta infractora, la Autoridad Decisora podría ordenar el cumplimiento de medidas correctivas para revertir la conducta infractora. En este caso, el PAS se suspendería.
 - b. Segunda etapa: Una vez verificado el cumplimiento de la medida impuesta, se podría dar por concluido el PAS en curso, o éste podría ser reanudado en caso de haberse incumplido la medida, lo cual implicaría la imposición de una sanción.
160. Pareciese que la intención de la Ley N° 30230 (el espíritu de la Ley) fuera positiva, permitiendo así un régimen beneficioso para los administrados, en el cual se promueva la subsanación de las infracciones por medio del cumplimiento de una medida correctiva. De no cumplir con dicha medida, se impondría una sanción pecuniaria (multa-

¹¹⁹ Ídem.

¹²⁰ Ídem.

sanción), y adicionalmente una multa coercitiva que incentive el pago de la sanción y/o el cumplimiento de la medida correctiva.

161. Al respecto, el Tribunal Constitucional manifestó que, por medio de la emisión de la norma se buscó demostrar que el Estado, a través de los organismos competentes, pueda hacer uso de posibilidades distintas a la imposición de multas como consecuencia de comportamientos contrarios a ley. De este modo, se promulgó la posibilidad de adoptar medidas correctivas a fin de que estas puedan ser cumplidas antes de la imposición de multas¹²¹.
162. Ahora, queda la pregunta, ¿Cómo se materializa lo antedicho en el caso bajo análisis?
163. Como se mencionó precedentemente, por medio de la Resolución N° 844 se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por el incumplimiento de la obligación de realizar mantenimientos internos preventivos al Oleoducto, lo cual habría generado la imposibilidad de detección de la baja de presión, razón por la cual no se detectó y controló a tiempo el derrame.
164. Por tal motivo, impuso a la empresa las siguientes medidas correctivas que debían ser cumplidas en los plazos detallados a continuación:
 - a. Acreditar el cumplimiento del cronograma de actividades ambientales que garanticen el restablecimiento de las condiciones del área impactada a su estado natural: 6 meses.
 - b. Establecer canales de comunicación con las comunidades nativas de las zonas de influencia directa e indirecta del derrame: 190 días hábiles.
165. Petroperú no cumplió a tiempo con la medida correctiva referida a la acreditación del cumplimiento del cronograma de actividades ambientales dirigido a restablecer las condiciones del área impactada (en adelante, la “Primera Medida Correctiva”), y reanudó el PAS iniciado por medio de la Resolución N° 844, e impuso otra multa ascendente a 50 UIT¹²² por incumplir con el Plan de Contingencia y, por consiguiente, no detectar ni controlar a tiempo el derrame. Por esta razón OEFA impuso una sanción ascendente a

¹²¹ (Morón Urbina, 2023)

¹²² Ídem.

De acuerdo con lo señalado por OEFA en la Resolución N° 878, el valor de la multa propuesta ascendía a 25.40 UIT, pero dado que el monto mínimo de ésta para una infracción de tipo similar, la Norma de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OEFA de 2013, ascendía a 100 UIT, por lo que dicho monto fue el considerado finalmente.

2 578.30 UIT¹²³, y ordenó el cumplimiento de la referida medida administrativa en un plazo de cinco (5) días hábiles.

166. Meses después, OEFA declaró el incumplimiento de la medida correctiva referida al establecimiento de canales de comunicación con las comunidades nativas de ambas zonas de influencia del derrame de hidrocarburos. Por tal motivo, OEFA reanudó el PAS iniciado en contra de Petroperú, imponiendo una sanción ascendente a 53,555.00 UIT¹²⁴.
167. Al (presuntamente) persistir los incumplimientos de las dos (2) medidas administrativas, por parte de Petroperú, OEFA impuso una multa coercitiva adicional a la Empresa, la misma que ascendía a 100 UIT, y otra ascendente a 37.49 UIT.
168. En total, OEFA había impuesto una multa ascendente a 53,718.70 UIT (Cincuenta y Tres Mil Setecientos Dieciocho con 70/100 UIT) a Petroperú por el incumplimiento, presunto, de las medidas correctivas impuestas por medio de la Resolución N° 844.
169. La LPAG dispone, en el artículo 210.2), que las multas coercitivas son independientes a las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y son compatibles con ellas, considerando que pueden ser reiteradas por periodos suficientes para cumplir con lo ordenado.

Sin embargo, sea cual fuera la calidad de la multa (sea esta disuasiva o coercitiva), ésta ha de encontrarse enmarcada en los límites legales para su imposición, observando necesariamente el objetivo de éstas. Como se analizará más adelante, la razonabilidad de las multas impuestas resulta sumamente importante, si se está buscando que se cumpla con lo ordenado en un acto firme (coercitiva) o si se trata de una multa disuasiva, puesto que los objetivos de las multas NO SON AMEDRENTAR.

170. La imposición de multas tan altas, resultado de interpretaciones normativas extensivas, generó, en el presente caso, gran inseguridad jurídica al haberse adoptado y defendido criterios erróneos. Ello generó que la sanción “total” (considerando la multa-sanción, y la multa coercitiva) no cumpla con ninguno de los requisitos establecidos en la aplicación del principio de razonabilidad, porque:

- (i) Adopción de las medidas dentro de los límites de las facultades conferidas:

¹²³ Correspondiente a la reducción de un 50% de la multa, en atención a las disposiciones del artículo 19° de la Ley N° 30230.

¹²⁴ Ídem.

171. Como se ha mencionado previamente, OEFA cuenta con facultad para llevar a cabo procedimientos de fiscalización, control y sanción en materia ambiental, la misma que no se habría visto materializada en la imposición de las medidas correctivas impuestas por medio de la Resolución N° 844.
172. Así, respecto de la primera medida correctiva impuesta, la LPAG establece las pautas generales que todo PAS debe considerar, y por su parte, cada entidad del Estado cuenta con su propio procedimiento aplicable a los procesos administrativos sancionadores. En el caso de OEFA, la norma aplicable a la fecha de ocurridos los hechos fue el Primer RPAS de OEFA¹²⁵, el mismo que recogió las disposiciones correspondientes al desarrollo del PAS.
173. De acuerdo con lo establecido en el artículo 19° de la referida norma para la emisión de un pronunciamiento final por parte de la Autoridad Decisora deben considerarse todos los hechos imputados, de manera que la resolución final contenga los fundamentos de hecho y derecho sobre la existencia de cada infracción imputada, la graduación de la sanción (de corresponder), y la determinación de las medidas correctivas (de corresponder).
174. Como se mencionó precedentemente, la Resolución N° 844 también recogió el vicio de la Resolución N° 1380 referido a la afectación al principio de legalidad de la LPAG, toda vez que las infracciones imputadas a Petroperú se relacionan a actividades de supervisión y fiscalización de Osinergmin. Ello porque OEFA únicamente ostenta la facultad de supervisar y sancionar a los administrados por incumplimientos en materia ambiental, y no técnica. Asimismo, OEFA no habría citado la normativa adecuada en cuanto a la tipificación de las sanciones, dado que únicamente refirió a las normas taxativas, mas no actuó en concordancia con los principios de legalidad y confianza legítima, al no considerar la base legal adecuada para la determinación de responsabilidad administrativa.
175. Así también, respecto de la aplicación de la base legal incompleta, ha de señalarse que no se utilizó siquiera normas adecuadas, ello porque, para la determinación de la Responsabilidad Administrativa a través de la Resolución N° 878, y en la Resolución N° 1283, se consideró como normativa vigente al TUO RPAS, en vez del Primer RPAS.
176. Sobre el particular, y en atención a la teoría de los derechos adquiridos, se ha de garantizar al administrado, en este caso, Petroperú que las normas bajo las cuales se

¹²⁵ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

generaron consecuencias no serán modificadas, dotando así de seguridad jurídica el acto administrativo.

177. Por tal motivo, y considerando que la base legal empleada en la Resolución N° 844 es el Primer RPAS, esta fue la norma que debió considerarse para el desarrollo de todo el PAS iniciado en contra de Petroperú, y debió ser la norma aplicable durante el desarrollo del PAS.

178. Ello se condice con las disposiciones del artículo 103° de la Constitución, toda vez que señala expresamente que está prohibido aplicar retroactivamente una nueva norma, salvo que se trate de materia penal.

179. Por todo lo anterior, se puede concluir que no se cumple con el primer requisito para considerar las medidas administrativas impuestas como razonables. Si bien es cierto las medidas se encontrarían enmarcadas en las facultades de OEFA, las normas citadas como base legal para la imposición de las sanciones no contiene la tipificación adecuada de la sanción misma.

(ii) Proporcionalidad en los medios a aplicar:

180. Por medio de la proporcionalidad se busca evitar que las medidas impuestas no resulten excesivas, irracionales o que impliquen una gran afectación a los derechos de los interesados¹²⁶.

181. En el presente caso se impusieron las siguientes medidas correctivas a Petroperú:

a. Acreditar el cumplimiento del cronograma de actividades ambientales que garanticen el restablecimiento de las condiciones del área impactada a su **estado natural**: 6 meses.

b. Establecer **canales de comunicación con las comunidades nativas** de las zonas de influencia directa e indirecta del derrame: 190 días hábiles.

182. Al respecto, el Tribunal Constitucional dispuso en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02481-2019-HD/TC¹²⁷ que para determinar la proporcionalidad de una medida se requería revisar la necesidad de ésta. Ello quiere decir que corresponde revisar si la restricción resulta pertinente o adecuada para la finalidad que se busca tutelar, para lo cual la autoridad debe realizar un análisis técnico previo a la adopción de la medida, y

¹²⁶ Maurer, Harmut en Coviello (2011)

¹²⁷ (Tribunal Constitucional del Perú, 2021)

deberá tener por finalidad la disminución o reversión (en lo posible) de los efectos producidos por la conducta sancionable¹²⁸.

183. Por otro lado, se debe analizar si la relación medio-medio es adecuada. Este análisis se centra en la determinación de la adecuación de la medida impuesta por la administración resultó ser la más adecuada, entre otras medidas que pudieron ayudar a alcanzar el mismo objetivo y que pudieron ser menos lesivas¹²⁹.
184. De acuerdo con lo señalado por Cordero (2017) este análisis conlleva la revisión de la menor lesividad o necesidad de las medidas impuestas, de manera que éstas *“no generen sobrecostos a los administrados, más allá de lo estrictamente necesario para el cumplimiento de la obligación ambiental”*. Asimismo, deben considerarse plazos razonables para el cumplimiento de las medidas administrativas, lo cual es concordante con la adecuación del medio escogido para lograr su cumplimiento.
185. OEFA otorgó a Petroperú el plazo de seis (6) meses para acreditar el cumplimiento de la realización de las acciones necesarias para el restablecimiento del área afectada a su estado natural. Sin embargo, esta medida resulta irrazonable en cuanto al plazo otorgado para su cumplimiento.
186. Tal como se mencionó precedentemente, en el derrame ocurrido se perdieron aproximadamente 2,358 barriles de petróleo crudo y, por consiguiente, el área afectada fue considerable. Adicionalmente, la remediación del ambiente afectado implicaba la limpieza y tratamiento de diversos componentes ambientales, como suelo, agua, flora y fauna, por lo que la medida correctiva impuesta no reflejaba la real dimensión del espacio que debía ser remediado, ni los medios que serían requeridos por la Empresa para remediarlos.
187. La restauración de un ecosistema es una tarea compleja, puesto que no implica únicamente dejar intacta un área para que, de manera natural, vuelva a su estado “original”. Ello porque en dicho medio se han desarrollado diversas actividades, sean antropocéntricas o no, que han generado impactos en el mismo, así como cambios en la composición de dichos hábitats.
188. Por este motivo, no se puede pretender que, el recrear la manera en la que un medio natural se veía antes de la ocurrencia de una emergencia ambiental, como lo puede ser un derrame de las magnitudes del presente caso, significa que éste ya está restaurado

¹²⁸ (Cordero Maldonado, 2017)

¹²⁹ (Tribunal Constitucional del Perú, 2021)

y en su estado natural. Para que ello ocurra, se requiere de mucho tiempo, recursos humanos y económicos y, sobre todo, tiempo para que todas las formas de vida que se encontraban en dicho ecosistema vuelvan a formar parte de este¹³⁰.

189. Una restauración ambiental de esa magnitud que implique volver al estado natural de la zona, fácticamente, no se podría conseguir en seis (6) meses. Por lo tanto, se puede concluir que el medio escogido por la autoridad para dar cumplimiento a la medida correctiva no fue el más idóneo para lograr el cumplimiento adecuado y eficiente de la medida.
 190. En este mismo sentido, la segunda medida correctiva impuesta tampoco cumple con el requisito de la proporcionalidad, considerando que el plazo otorgado para la comunicación a las comunidades nativas de ambas áreas de influencia, en las condiciones ordenadas por OEFA no sería suficiente para abarcarlas a todas.
 191. Adicionalmente a ello, resultaría necesario cuestionar las facultades de OEFA para la supervisión y fiscalización de obligaciones sociales, considerando que esta entidad únicamente ostenta la facultad de realizar estas actividades en el marco de las obligaciones ambientales asumidas por los administrados. La entidad competente para realizar dichas acciones, en atención a las disposiciones del Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos vigente a la fecha de ocurrido el derrame¹³¹, es el MINEM a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos¹³².
- (iii) Medidas responden a aquello necesario para satisfacer la necesidad pública que persiguen:
192. Por las razones previamente expuestas, no puede afirmarse el cumplimiento de este requisito, considerando que, si bien es cierto, la remediación del área afectada es básico para una respuesta adecuada ante el derrame, no se está considerando el verdadero estado del ambiente en la zona. Ello porque OEFA adoptó una posición autoritaria respecto de su participación en las actividades de supervisión y fiscalización del administrado,
 193. Queda claro que las medidas correctivas impuestas (i) no se enmarcan en las facultades de OEFA; (ii) los medios a aplicar no resultan proporcionales, por considerar plazos muy

¹³⁰ (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 2021)
(Florida Times-Union, 2009)

¹³¹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2008-EM.

¹³² Artículo 9° del Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos

cortos para la culminación adecuada y eficiente de las medidas; y (iii) por consiguiente, no responden a aquello necesario para satisfacer la necesidad pública que persiguen.

194. A pesar de que las medidas impuestas no resultaron adecuadas ni razonables para el cumplimiento de su objetivo final por las razones previamente expuestas, en el marco de las disposiciones de la Ley N° 30230, y del PAS iniciado en atención a esta norma, luego de ordenar el cumplimiento de las medidas correctivas, OEFA suspendería el PAS hasta verificar el cumplimiento de la medida ordenada.
195. Pero, de no cumplir con la medida, el PAS se reanudaría y se impondría una sanción, que no podría ser mayor al 50% de la multa que correspondería aplicar. En atención a estas normas es que la multa que se impuso a Petroperú ascendió a 56,133.30 UIT, y se otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles para realizar el pago.
196. Tal como se mencionó precedentemente, las multas “*deben ser razonables y proporcionales a la gravedad de las infracciones*”, ello porque se busca disuadir la comisión de posteriores infracciones por parte del Administrado, y además, se busca un desincentivo general, por medio de la disuasión de otras empresas de incurrir en incumplimientos similares¹³³.
197. Queda claro que, de no resultar razonables las medidas correctivas impuestas a Petroperú, la sanción monetaria impuesta por OEFA resulta aún menos razonable, por el hecho que el monto es excesivo que no resulta ser la manera más adecuada de satisfacer la necesidad pública de remediación del área del derrame.
198. Asimismo, debe considerarse que Petroperú se vería imposibilitado de continuar con las labores de remediación en la zona, que amerita un pago de retribuciones adecuadas a los trabajadores, y supervisores; y además realizar el pago de un monto excesivo como fue el de la multa impuesta.
199. Ambas medidas resultan poco razonables porque no permiten la completa realización de ninguna de las acciones destinadas para la remediación en sí misma, y actuar de acuerdo con los principios ambientales recogidos en la normativa nacional.
200. En esta misma línea, se continúa con las medidas poco razonables y proporcionales, por medio de la imposición de diversas multas coercitivas por el presunto incumplimiento

¹³³ (Machuca, 2020)

de, nuevamente, las medidas administrativas impuestas por medio de la Resolución N° 844.

201. La imposición de una multa coercitiva ascendiente a 137.40 UIT adicionales (impuestas por duplicado por la continuación del presunto incumplimiento por parte del administrado), tampoco resulta adecuada para llegar al objetivo deseado, que en este caso es la culminación de los trabajos de remediación en el área afectada, y comunicación con las comunidades nativas respecto de lo ocurrido. La obligación impuesta a Petroperú de realizar los pagos de tan elevadas sumas de dinero afecta el normal y adecuado desenvolvimiento de las actividades de la Empresa.
202. Es importante mencionar lo señalado por el Dr. Morón en sus comentarios por la LPAG, quien a su vez cita a Comadira, en la medida que el legislador también puede incurrir en vulnerar el principio de razonabilidad al establecer sanciones aplicables a determinados ilícitos de manera desproporcionada. El vicio de exceso de punición existe cuando *“en la norma o el acto disciplinario de contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las tesis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente”*¹³⁴.
203. La referida sobre-punición se ve materializada en el presente caso, puesto que por medio de las disposiciones de la Ley N° 30230, se desnaturalizó el PAS llevado a cabo por OEFA, toda vez que éste parece más enfocado en la recaudación de ingresos para el Estado, por medio de la imposición de multas excesivas, poco proporcionales e irrazonables, que velar por el cuidado y la remediación del ambiente.
204. Esta sobre punición resulta evidente puesto que el cálculo del Beneficio Ilícito por Incumplimiento no fue correctamente aplicado, toda vez que se consideró la presentación de documentación referida a las mediciones periódicas realizadas por la empresa, así como los informes elaborados por la MCC Technology, en la que se demostraba que la falla en el Oleoducto no fue generada por un mal manejo de la infraestructura, sino que se trató de un hecho determinante de terceros, quienes realizaron cortes al ducto.

Por este motivo, no resulta factible señalar que existieron ganancias asociadas al “incumplimiento” de la normativa.

¹³⁴ (Comadira, 1996)

205. Respecto de la probabilidad de detección, nuevamente se ha de señalar que, al haberse llevado a cabo una supervisión especial debido al derrame, no es factible afirmar que el administrado (Petroperú) planificó el “incumplimiento de la obligación”, considerando que “la probabilidad de detección es igual a la probabilidad de fiscalización”¹³⁵. Al tratarse de un factor algo más subjetivo, *“la autoridad debe ponderar los criterios a adoptar en el marco de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, pues la sanción debe cumplir sus objetivos sin que ello signifique un abuso por parte de la autoridad administrativa”*¹³⁶.
206. Respecto del análisis de la generación de un daño real, no se puede afirmar que se generaron perjuicios físicos a las personas, o riesgos de sufrir eventos mortales. Por lo que este factor, no debió ser considerado para la fórmula final.
207. Ello quiere decir que, de la revisión de cada uno de los criterios empleados para el cálculo de las multas fue erróneo, considerando factores que incluso pudieron no presentarse, por razones generadas por terceras personas. De este modo, y considerando que se generó un vicio de nulidad desde la Resolución Subdirectoral N° 1380, no correspondía la aplicación de multas por las elevadas cuantías en el presente caso.
208. Finalmente corresponde mencionar que, si bien es cierto el TFA declaró nulo parte del PAS bajo análisis por una incorrecta aplicación de las normas correspondientes al PAS de OEFA, toda vez que se consideró una norma emitida con posterioridad a la vigente al momento de emisión de la Resolución N° 844.
141. Sin embargo, dicha interpretación resulta insuficiente, toda vez que la norma aplicable a todo el presente PAS es el Primer RPAS de OEFA, norma que se encontraba vigente al momento de ocurridos los hechos; sin embargo, el TFA considera adecuada la utilización de las disposiciones del TUO RPAS, vigente a la fecha de determinación de la responsabilidad administrativa, por medio de la Resolución N° 1380.
142. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 2196-2002-HC/TC, señaló que una vez *“iniciado el procedimiento determinado, cualquier modificación realizada a la norma que lo regulaba, no debe ser la inmediatamente aplicable al caso”*¹³⁷, en atención a las disposiciones del artículo 139.3)

¹³⁵ (OSINERGMIN, 2021)

¹³⁶ (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, 2013)

¹³⁷ (Tribunal Constitucional del Perú, 2003)

de la Constitución, que establecen que “*nadie puede ser sometido a un procedimiento distinto de los previamente establecidos*”¹³⁸.

209. Por tal motivo, y por todos los expuestos en el presente informe, los mismos que debieron ser considerados por el TFA, debió declararse nulo todo el PAS, dado que éste, desde sus inicios presentó vicios no subsanables que afectaron de diversas formas al administrado, y demostró la discrecionalidad incontrolada de la administración respaldada por normas como la Ley N° 30230.

V. Conclusiones

A manera de conclusión, se puede señalar que OEFA es el organismo adscrito al MINAM, que ejerce funciones como la normativa y supervisora de la sostenibilidad en las actividades económicas llevadas a cabo en el país, velando por el cumplimiento de las normas ambientales, en atención a las disposiciones de su norma de creación¹³⁹.

Al tratarse de una entidad del Estado, las actuaciones de OEFA deben verse enmarcadas dentro de las normas que rigen el Procedimiento Administrativo, como lo es la LPAG. En esta norma se recogen las normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado, y regula los procedimientos administrativos que se desarrollan en las entidades¹⁴⁰.

Entre estas normas que deben ser observadas por todas las entidades del Estado, se pueden mencionar los principios administrativos de legalidad, tipicidad, razonabilidad, confianza legítima, entre otros.

En el presente caso, en diversas instancias estos principios se vieron afectados de manera directa por incumplimientos de OEFA de las disposiciones de la LPAG. Estos incumplimientos se hicieron presentes desde los inicios del PAS iniciado contra Petroperú, por medio del acta de supervisión directa emitida luego de la supervisión del Tramo I de la Progresiva del km 42 del Oleoducto Norperuano, al realizar la supervisión y recabado de información en dicha acta de aspectos técnicos del Oleoducto, la misma que se materializó en la Resolución N° 1380, mediante la cual se inició el PAS contra de la Empresa, y se consideraron incumplimientos como la realización de

¹³⁸ (Rubio Correa, 2014)

¹³⁹ Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

¹⁴⁰ Artículo II del Título Preliminar de la LPAG

mantenimientos preventivos, la no detección del derrame a tiempo, y la responsabilidad de haber generado el derrame y sus efectos en la zona.

La determinación de los mencionados incumplimientos, así como la fiscalización de éstos, y la determinación de responsabilidad administrativa por su generación, no correspondían a OEFA, toda vez que, al tratarse de aspectos técnicos y no ambientales, escapaba del ámbito de sus competencias, correspondiendo a Osinergmin la supervisión de dichos alcances.

Si bien es cierto, se llevó a cabo una transferencia de funciones de Osinergmin a OEFA en el año 2011, éstas se circunscribían al ámbito de aplicación de esta segunda entidad (ambiental), y no abarcó, en ningún sentido, la transferencia de funciones o de funcionarios que conocieran de los procedimientos técnicos de Osinergmin a OEFA.

Queda claro que, en atención al Estado Social y Democrático de Derecho ninguna entidad del Estado puede realizar acciones para las cuales no está facultada, situación que se llevó a cabo durante el PAS iniciado contra Petroperú, puesto que OEFA faltó a la legalidad del presente procedimiento.

El acto administrativo se mantuvo viciado desde sus orígenes, puesto que esta afectación al principio de legalidad conllevó la afectación a otros principios del derecho administrativo en las resoluciones a ser emitidas por la Autoridad. Ello se pudo materializar en las Resoluciones N° 1380, y N° 844, las mismas que recogen esta falta de legalidad del Acta de Supervisión, y generan afectaciones a las esferas de acción del Administrado.

En el caso de la Resolución N° 1380, OEFA utiliza como base legal para el inicio del PAS, normas de una entidad diferente (Osinergmin), y continúa fundamentando las presuntas infracciones cometidas por Petroperú, a pesar de que éstas no se encuentren tipificadas en las normas de OEFA, como la Escala de Multas y Tipificación de Sanciones de OEFA de 2013.

Posteriormente, por medio de la Resolución N° 844 OEFA realizó un cambio en la base legal empleada para la determinación de las infracciones imputadas a Petroperú, de manera que se pudieran enmarcar en las facultades de OEFA. Sin embargo, la base legal citada fue inadecuada para la tipificación de una conducta sancionable, porque las normas referenciadas sólo son normas sustantivas, es decir sólo describen obligaciones del Titular de las Actividades de Hidrocarburos, mas no describen la sanción correspondiente.

La referida Resolución también afecta al principio de confianza legítima porque la información brindada por OEFA a Petroperú no fue confiable, veraz y completa respecto del presente procedimiento, incumpliendo así con la obligación de la administración de realizar sus actividades de manera congruente con las expectativas legítimas de los administrados.

En esta misma línea, debe mencionarse que se afectó al principio de razonabilidad por medio de la referida Resolución, al haber impuesto medidas correctivas y plazos de cumplimiento muy cortos, y sin considerar las proporciones reales del derrame ocurrido.

Dichos vicios continuaron acentuándose en la actuación de la administración en el presente caso, por medio de la Resolución N° 878, por medio de la cual se impusieron multas por los incumplimientos por parte de Petroperú de las medidas correctivas impuestas por la Resolución N° 844; cuyos montos, en atención a las disposiciones de la Ley N° 30230, fueron excesivamente altos.

Esta sobre-punición se vio materializada en el presente caso, puesto que por medio de las disposiciones del artículo 19° de la Ley N° 30230, se desnaturalizó el PAS llevado a cabo por OEFA, toda vez que éste parece más enfocado en la recaudación de ingresos para el Estado, por medio de la imposición de multas excesivas, poco proporcionales e irrazonables, que velar por el cuidado y la remediación del ambiente.

Si bien es cierto el TFA declaró nulo parte del PAS bajo análisis por una incorrecta aplicación de las normas correspondientes al PAS de OEFA, toda vez que se consideró una norma emitida con posterioridad a la vigente al momento de emisión de la Resolución N° 844. La norma aplicable debió ser el Primer RPAS del OEFA, considerando que una vez *“iniciado el procedimiento determinado, cualquier modificación realizada a la norma que lo regulaba, no debe ser la inmediatamente aplicable al caso”*, tal como señaló el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 2196-2002-HC/TC.

Por tal razón, y considerando todas las irregularidades que el PAS presenta, el TFA debió declarar nulo todo lo actuado hasta el momento.

VI. Fuentes bibliográficas

Ames, E. (2014). Iniciación al Derecho Ambiental. *Foro Jurídico*, 13, 218-227.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13788>

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. (2021). *Der Zustand der Natur und die Wiederherstellung von Ökosystemen*. <https://www.umwelt-im-unterricht.de/hintergrund/der-zustand-der-natur-und-die-wiederherstellung-von-oekosystemen>

Cano Campos, T. (2009). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo III: La actividad de las administraciones públicas.: Vol. II*. Iustel.
<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504968>

Carbajal Ponce de Rivera, M. P. (2014). Evaluación, Supervisión y Fiscalización Ambiental. *Derecho y Sociedad*, 42, 233-239.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12479>

Comadira, J. (1996). *El exceso de punición como vicio del acto administrativo (con particular referencia a la relación de empleo público)*. Abeledo-Perrot.

Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. (s. f.). *Institucionalidad*.
<https://www.cnc.gob.pe/plan-de-competitividad/objetivos-prioritarios/institucionalidad>

Cordero Maldonado, L. del P. (2017). *La razonabilidad en la aplicación de las medidas correctivas en el marco del procedimiento administrativo sancionador aplicado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental: Análisis de dos resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental*. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/10220>

Coviello, P. J. J. (2011). El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 67, 139-153.

Danós, J. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Revista de Derecho Ius Et Veritas*, 5(10), 149-160.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485>

Florida Times-Union. (2009). Once destroyed, nature cannot always be restored in its entirety. *The Florida Times-Union*.
<https://www.jacksonville.com/story/news/2009/02/04/once-destroyed-nature-cannot-always-be-restored-in-its-entiret/15996909007/>

Francia Acuña, L. (2008). Consideraciones generales y alcances de la fiscalización ambiental en el Perú. *Círculo de Derecho Administrativo*, 6, 280-292. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14070>

García Cerrón, E. L. (2022). Las limitaciones de la tipificación de infracciones en materia de fauna silvestre, a propósito del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la refinería La Pampilla. *Revista Kawsaypacha*, 10. <http://dx.doi.org/10.18800/kawsaypacha.202202.009>

Garmendi, G. (2021). *Derecho de los Hidrocarburos*. Pontificia Universidad Católica del Perú: Fondo Editorial.

Machuca, R. (2020). *Justicia Ambiental: A la 1, a las 2, y a las 3. Una propuesta para promover el cumplimiento empresarial* (Paracaídas Soluciones Editoriales).

Ministerio de Energía y Minas. (s. f.). *Guía para elaborar Programa de Adecuación y Manejo Ambiental*. <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20IV.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526164/Gu%C3%ADa%20Pr%C3%A1ctica%20actividad%20administrativa%20de%20fiscalizaci%C3%B3n.pdf>

Morales Jasso, G. (2016). La categoría «ambiente», una reflexión epistemológica sobre su uso y su estandarización en las ciencias ambientales. *Nova Scientia*, 8 (2)(17), 579-613. https://www.researchgate.net/publication/310435373_El_concepto_ambiente_una_reflexion_epistemologica_sobre_su_uso_y_su_estandarizacion_en_las_ciencias_ambientales

Morón Urbina, J. C. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley peruana. *Revista de Derecho Advocatus*, 13.

Morón Urbina, J. C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II*. Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, J. C. (2020, junio). La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano. *Derecho y Sociedad*, 54, 17-43.

Morón Urbina, J. C. (2023). *Las Multas Administrativas*.

Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo «Nuestro Futuro Común»*.
https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Napanga, S. (2021). *La vigencia del Plan de Adecuación y Manejo Ambiental en el sub sector de hidrocarburos a la luz del Principio de Indivisibilidad* [Pontificia Universidad Católica del Perú].
https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/21921/NAPANGA_ALVARADO_SUSAND_NOELIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Neyra, C., & Aldana, M. (2023). *Jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA: 50 criterios resolutivos (2013-2023)* (Primera). Palestra Editores.

Ocampo, F. (2011). El principio de razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores. *Revista de Derecho Ius Et Veritas*, 42, 290-304.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. (2013). *Manual explicativo de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones—RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2013-OEFA/PCD*.
<https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/anexo3.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. (2020). *El ABC de la fiscalización ambiental*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1664678/EI%20nuevo%20ABC%20de%20la%20fiscalizaci%C3%B3n%20ambiental.pdf.pdf>

OSINERGMIN. (2021). *Guía de la Política Regulatoria N° 2: Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2028546/Gu%C3%ADa%20Metodol%C3%B3gica%20para%20el%20c%C3%A1lculo%20de%20la%20Multa%20Base.pdf.pdf>

Petroperú S.A. (Director). (2023). *Oleoducto Norperuano de Petroperú—Conoce la Longitud total del Oleoducto* [Video recording].
<https://www.youtube.com/watch?v=MGqfzJuXhLs>

Rodríguez Nuño de la Rosa, V. (2010). Sobre el traspaso de competencias del Osinergmin al OEFA: ¿Miopía política, captura del Estado o juego electoral? *Politai*, 1, 51-62. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13914>

Rubio Correa, M. (2014). *Aplicación de la Norma Jurídica en el Tiempo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Salas Camacho, F. A. (2022). *Desarrollo de un sistema de detección y localización de fugas basado en filtro de Kalman extendido para sistemas de transporte de petróleo crudo aplicado al tramo I del Oleoducto Norperuano* [Pontificia Universidad Católica del Perú].

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/23276/SALAS_CAMACHO_FRANKLIN_DESARROLLO_SISTEMA_DETECCION.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tribunal Constitucional del Perú. (2003, diciembre 10). *Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2196-2002-HC/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02196-2002-HC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2004, octubre 11). *Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2021). *Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02481-2019-HD/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/02481-2019-HD.pdf>

Wieland, P. (2017). *Introducción al derecho ambiental*. Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.

Zegarra, D. (2018). *Manual de Derecho Administrativo 1*.

Zegarra, D. (2020). *Clase de Seminario de Integración en Derecho Administrativo (2020-I)*.

Anexos

En cumplimiento del artículo 90° del Reglamento de la Facultad de Derecho, se adjuntan como anexos los siguientes documentos:

Anexo 1: Copia del Reporte Final de Emergencias Ambientales de Petroperú

Anexo 2: Copia del Reporte Técnico Preliminar de Supervisión

Anexo 3: Copia del Acta de Supervisión Directa

Anexo 4: Copia del Informe Técnico Acusatorio N° 284-2014-OEFA/DS

Anexo 5: Copia de la Resolución Subdirectoral N° 1380-2014-DFSAI/SDI

Anexo 6: Copia de los Descargos de Petroperú respecto de la Resolución N° 1380

Anexo 7: Copia de la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI

Anexo 8: Copia de la Resolución Directoral N° 878-2016-OEFA/DFSAI

Anexo 9: Copia de Recurso de Apelación en contra de la Resolución Directoral N° 878-2016-OEFA/DFSAI

Anexo 10: Copia de la Resolución Directoral N° 1283-2016-OEFA/DFSAI

Anexo 11: Copia de comunicación de Petroperú mediante la cual se acredita el cumplimiento de la medida correctiva

Anexo 12: Copia de la Resolución N° 084-2020-OEFA/TFA-SE