



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 185/2024

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de abril de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Domínguez Haro y Monteagudo Valdez han emitido la presente sentencia. Los magistrados Gutiérrez Ticse y Hernández Chávez, emitieron votos singulares, que se agregan. El magistrado Ochoa Cardich, con fecha posterior, emitió voto singular, que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Galo Vásquez Silva y otros, en representación de Federación de Pueblos Cocama Unidas del Maraón – FEDEPCUM, contra la Resolución 7, de fecha 13 de diciembre de 2018<sup>1</sup>, expedida por la Sala Civil Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 7 de agosto de 2018, don Galo Vásquez Silva, don Wadson Trujillo Acosta, don Julio Emilio Arirua Nashinate, don Armando Arce del Águila, don Amador Cahuaza Tangoa y don Pablo Silva Salinas, en representación de Federación de Pueblos Cocama Unidas del Maraón - FEDEPCUM, interponen demanda de amparo<sup>2</sup> contra la empresa Petróleos del Perú – Petroperú S.A., por la falta de mantenimiento a todo el Oleoducto Norperuano, lo cual afecta sus derechos a la vida digna, a la salud, al agua, a la alimentación, a gozar de un medio ambiente adecuado y equilibrado, a la propiedad sobre los territorios ancestrales, a la plena vigencia de los derechos humanos y a los recursos naturales. Por ello, solicitan lo siguiente:

- i) Se ordene a Petroperú adoptar medidas de mantenimiento integral de las tuberías del Oleoducto Norperuano conforme al Programa de

---

<sup>1</sup> Foja 528.

<sup>2</sup> Foja 441.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), con la finalidad de evitar impactos negativos en el ambiente y en la salud de la población afectada por los derrames de petróleo, lo que significa:

- a) Realizar inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano y del Oleoducto Ramal Norte.
  - b) Realizar inspecciones internas de la tubería con raspatabos electrónicos del Oleoducto Norperuano, las que consisten en: i) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos electromagnéticos, así como ii) inspección geométrica.
  - c) Realizar el mantenimiento de válvulas de líneas y cruces aéreos.
  - d) Transmisión a través del Oleoducto de raspatabos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o cepas continuamente.
  - e) Realizar inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto, lo que implica: i) realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía, y ii) continuar con el sistema de control SCADA, el cual es soportado por un sistema de comunicación vía satélite que puede mostrar en tiempo real las características del petróleo crudo y las presiones de salida y llegada en las estaciones.
- ii) Se ordene a Petroperú entregar el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano, el plan de mantenimiento de este y el cronograma de su ejecución con fechas y plazos concretos, y se exija a Petroperú informes periódicos bimensuales sobre el avance de su cumplimiento, hasta que haya cumplido integralmente con sus obligaciones contraídas en el mencionado Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.

Sostienen que la demandada ha reconocido que no ha efectuado mantenimiento al oleoducto de manera eficiente, por aplicación de una política de austeridad; por ello, en el marco de un proceso administrativo sancionador, de fecha 17 de febrero de 2016, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), emitió la Resolución Directoral 012-



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

2016-OEFA/DS contra Petroperú (luego de los derrames de petróleo ocurridos en la localidad de Chiriaco-Condorcanqui-Amazonas, en enero de 2016, y en la localidad de Morona-Datem del Marañón-Loreto en febrero de 2016), que resolvió ordenar a dicha empresa, como medida preventiva, dar mantenimiento y/o reemplace las zonas corroídas del Oleoducto Norperuano, dentro del marco establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA); y respecto de los tramos 1 y 11 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano. Asimismo, aducen que Petroperú impugnó la Resolución Directoral 012-2016-OEFA/DS y su confirmatoria, dictada por Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental, a través de un proceso contencioso-administrativo, dilatando el cumplimiento de la mencionada medida y el mantenimiento del Oleoducto Norperuano.

El Juzgado Mixto-Nauta I de Nauta, con fecha 22 de agosto de 2018<sup>3</sup>, declara improcedente de plano la demanda, por considerar que ya existe un pronunciamiento previo del OEFA que contiene una decisión respecto a la misma pretensión solicitada por la accionante, la cual ha sido judicializada por la entidad emplazada, razón por la cual está impedido de emitir un pronunciamiento, debido a que la pretensión debe ser resuelta por un juez ordinario. Asimismo, arguye que luego de lo que se resuelva en dicho proceso se puede iniciar un procedimiento de ejecución de resolución judicial, en la vía procedimental adecuada; por lo tanto, es necesario aguardar por el resultado final de dicho proceso. Concluye que existen otras vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho amenazado o vulnerado.

Posteriormente, la Sala superior revisora, mediante Resolución 7, del 13 de diciembre de 2018<sup>4</sup>, confirma la apelada, fundamentalmente por considerar que esta misma cuestión controvertida viene siendo dilucidada, en paralelo, en el marco de un proceso de cumplimiento.

Mediante auto del Tribunal Constitucional del 8 de abril de 2022, se admite a trámite la demanda en esta sede, y se corre traslado de esta y sus recaudos, así como de las resoluciones judiciales de primera y segunda instancia y del recurso de agravio constitucional, a la parte demandada, para que en el plazo de 10 días hábiles ejerciten su derecho de defensa.

---

<sup>3</sup> Foja 480.

<sup>4</sup> Foja 528.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

Petroperú S.A. con fecha 6 de julio de 2022<sup>5</sup>, contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Alega, principalmente, que la demanda fue incoada fuera del plazo previsto en el artículo 45 del Código Procesal Constitucional, ya que el hecho lesivo que reclaman los recurrentes (derrame de hidrocarburo cerca de la Comunidad Nativa de Cuninico), se produjo en junio de 2014, mientras que la demanda data del 7 de agosto de 2018; que los demandantes no cumplieron con agotar las vías previas, por lo que el Poder Judicial y la magistratura constitucional no son competentes para determinar las razones, motivos y responsabilidades de un derrame de hidrocarburos, lo que corresponde a OEFA y a Osinergmin; las resoluciones administrativas a las que aluden los recurrentes para sustentar su pretensión, a la fecha, vienen siendo cuestionadas al interior del proceso contencioso-administrativo y, adicionalmente, respecto a dichas actuaciones administrativas, también se encuentra en trámite una demanda de cumplimiento.

## FUNDAMENTOS

### *Cuestión procesal previa*

1. De manera previa, este Tribunal considera pertinente pronunciarse sobre lo expresado por la emplazada en su contestación de demanda, respecto a que esta deviene improcedente porque las resoluciones administrativas que invocan los recurrentes para sustentar su pretensión vienen siendo cuestionadas en la vía contencioso-administrativa. Tal argumento fue recogido por las instancias precedentes, quienes en su oportunidad rechazaron la demanda por dicho motivo.
2. Al respecto, si bien es cierto que la emplazada afirma que las resoluciones administrativas emitidas por la OEFA y por el tribunal administrativo competente vienen siendo cuestionadas judicialmente dentro de un proceso contencioso-administrativo, este Colegiado advierte que la demandada no ha precisado el número de expediente de dicho proceso, el órgano jurisdiccional que vendría conociendo la causa, la pretensión que se planteó en dicha ocasión o el estadio en el que se encuentra. Siendo ello así, este Colegiado considera que no

---

<sup>5</sup> Escrito con registro 003506-2022-ES.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

existe certeza alguna de que la presente controversia está siendo atendida en la vía ordinaria; por lo que, ante esta duda, debe preferirse continuar con el trámite del proceso, conforme a lo dispuesto por el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional. Asimismo, debe precisarse que de la revisión de la demanda, así como del recurso de apelación y del recurso de agravio constitucional, se advierte que la pretensión de los demandantes no se encuentra dirigida a que la emplazada acate un acto administrativo, ni tampoco cuestionan la responsabilidad administrativa de Petroperú en el derrame de crudo producido o las sanciones impuestas a este, sino más bien la demanda pretende que la emplazada, en observancia de su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), adopte las medidas preventivas necesarias para evitar hechos negativos que impacten sobre el medio ambiente.

3. En tal sentido, este Tribunal concluye que el presente caso amerita un pronunciamiento de fondo, en mérito a la relevancia constitucional que presenta el caso por los hechos acaecidos; más aún si se tiene en cuenta el alto grado de urgencia que reviste la presente controversia, ya que se encontrarían en riesgo los derechos al ambiente sano y equilibrado y a la salud de las comunidades nativas, sobre las que se encuentra el oleoducto que administra la emplazada.

### **Delimitación del petitorio**

4. Del análisis de la demanda, para este Tribunal queda claro que los recurrentes promueven el amparo con el objeto de buscar básicamente tutela para los derechos a gozar de un medio ambiente equilibrado, en vinculación con uno adecuado al desarrollo de la vida de las personas, así como para la protección de la salud de los pobladores de Federación de Pueblos Cocama Unidas del Marañón, por supuestas conductas omisivas de la emplazada; en esta línea, su petitorio está dirigido a que:
  - *Se ordene a Petroperú adoptar medidas de mantenimiento integral de las tuberías del Oleoducto Norperuano conforme al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), con la finalidad de evitar impactos negativos en el ambiente y en la salud de la población afectada por los derrames de petróleo, lo que significa:*



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

1. *Realizar inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano y el Oleoducto Ramal Norte.*
  2. *Realizar inspecciones internas de la tubería con raspatubos electrónicos del Oleoducto Norperuano, las que consisten en: i) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos electromagnéticos, así como ii) inspección geométrica.*
  3. *Realizar el mantenimiento de válvulas de líneas y cruces aéreos.*
  4. *Transmisión a través del oleoducto de raspatubos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o cepas continuamente.*
  5. *Realizar inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto, lo que implica: i) realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía, y ii) continuar con el sistema de control SCADA, el cual es soportado por un sistema de comunicación vía satélite, que puede mostrar en tiempo real las características del petróleo crudo y las presiones de salida y llegada en las estaciones.*
- *Se ordene a Petroperú entregar al juzgado el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano, el plan de mantenimiento de este y el cronograma de su ejecución con fechas y plazos concretos, y se exija a Petroperú informes periódicos bimensuales sobre el avance de su cumplimiento, hasta que haya cumplido integralmente con sus obligaciones contraídas en el mencionado Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.*

**Sobre el derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado en un Estado constitucional**

5. En la sentencia recaída en el Expediente 01275-2015-PA/TC, este Colegiado, respecto al derecho fundamental a un ambiente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

equilibrado, ha establecido lo siguiente:

Ahora bien, en un Estado constitucional no solo se garantiza la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano y su dignidad le son reconocidos (artículo 1 de la Constitución), sino también se le otorga protección frente a los ataques al medio ambiente y a su salud ocurridos en el contexto en que su existencia se desenvuelve, a fin de permitir que su vida se desarrolle en condiciones ambientales aceptables, pues, como se afirma en el artículo 13 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el “derecho a un medio ambiente seguro, sano, [es] condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo”.

El derecho al ambiente equilibrado y adecuado, como ya ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, comporta un deber negativo y positivo frente al Estado. Su dimensión negativa se traduce en la obligación estatal de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana. En su dimensión positiva, le impone al Estado deberes y obligaciones destinados a conservar el ambiente equilibrado, los cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que ello no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención (cfr. STC N° 4223-2006-AA).

El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, tiene especial relevancia la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, el Tribunal Constitucional estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan.

De ahí que, el contenido del derecho fundamental a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona, tal como ha sido reconocido constitucionalmente (artículo 2, inciso 22), está determinado por dos elementos a saber: (i) el derecho a gozar de ese medio ambiente y (ii) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

### **Análisis del caso concreto**

6. En el presente caso, se advierte que los recurrentes, fundamentalmente, pretenden que la emplazada cumpla con los compromisos que asumió en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y, consecuentemente, se practiquen en las instalaciones del oleoducto que administra, las medidas de mantenimiento preventivo detalladas en la demanda.
  
7. Al respecto, debe precisarse que, si bien la extracción del petróleo crudo es una actividad económica estratégica y de vital importancia para el desarrollo del país, dicho proceso extractivo debe ejecutarse en armonía con los derechos e intereses de las comunidades sobre las que se encuentra ubicados los distintos canales que conforman el oleoducto, para lo cual debe privilegiarse la adopción de medidas de prevención y seguridad que minimicen los riesgos que conlleva la ejecución de dicha labor. En este sentido, la Ley General del Ambiente, Ley 28611, consagra los siguientes principios:

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.

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.

Artículo VII.- Del principio precautorio Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

causantes de dichos impactos.

8. Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, el PAMA es un instrumento de gestión ambiental destinado a “facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, debiendo asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas, a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda”.
9. A través de la Resolución Directoral 1382-95-EM, del 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minería (Minem) aprobó el PAMA del Oleoducto Norperuano operado por Petroperú. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral 215-2003-EM-DGAA<sup>6</sup>, del 7 de mayo del 2003, la Dirección General de Asuntos Ambientales del Mimen aprobó la modificación del Impacto N.º 19 del PAMA de la emplazada, instrumento en el cual Petroperú asumió los siguientes compromisos ambientales y sociales:
  - 1.1 *Inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano (ONP) y el Oleoducto Ramal Norte (ORN).*
  - 1.2 *Inspecciones internas de la tubería con raspatubos electrónicos del ONP y ORN, las que consisten en:*
    - *inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos electromagnéticos.*
    - *inspección geométrica.*
  - 1.3 *Realización de estudios batimétricos anuales en los cruces de los ríos Pastaza Km 176 ONP y Utcubamba.*
  - 1.4 *Proyectarse a las comunidades vecinas al ONP y ORN, con la finalidad de integrarse a ellas, participando y fomentando su desarrollo económico social y educativo – cultural.*
  - 1.5 *Realización del mantenimiento de válvulas de líneas y cruces*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

*aéreos.*

- 1.6 Realización del monitoreo mensual del agua de los tanques en las cuatro estaciones 1.5, andoas y bayovar y de las trampas de recepción de raspatubos ubicados en las estaciones 5.7.9 y bayovar para el control de corrosión interna por el comportamiento del biocida a través del conteo bacterial.*
  - 1.7 Transmisión a través del Oleoducto de raspatubos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o copas continuamente.*
  - 1.8 Inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto.*
    - Realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía, monitoreo de los potenciales de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno y análisis permanente de presencia de bacteria sulfato – reductora en el petróleo.*
    - Continuar con el sistema de control SCADA, el cual es soportado por un sistema de comunicación vía satélite que puede mostrar en tiempo real las características del petróleo crudo y las presiones de salida y llegada en las estaciones.*
10. De lo reseñado este Colegiado advierte que, desde el año 2003, la emplazada, a fin de compatibilizar sus actividades extractivas con la política ambiental establecida por el Estado, se comprometió a ejecutar múltiples acciones de control y mantenimiento en el Oleoducto Norperuano (ONP) y el Oleoducto Ramal Norte (ORN), entre las que se encuentran las que son objeto de reclamo del presente proceso.
11. Los recurrentes afirman que la emplazada viene incumpliendo los compromisos de mantenimiento establecidos en su PAMA, lo que viene afectando gravemente sus derechos a un medio ambiente sano y equilibrado, así como sus derechos a la vida, a la salud y al agua. Denuncian que, producto de esta omisión, entre los años 2014 y 2016 se produjeron múltiples derrames de petróleo crudo en las localidades de Cuninico (junio de 2014, derrame de 2500 barriles aproximadamente), San Pedro (noviembre de 2014, derrame de 7500 barriles aproximadamente), Chiriaco (25 de enero de 2016) y Wampis Mayoriaga (3 de febrero de 2016), que afectaron gravemente sus territorios.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

12. Al respecto, de la revisión de autos, este Colegiado aprecia de la Resolución Directoral 012-2016-OEFA/DS<sup>7</sup>, del 15 de febrero de 2016; de la Resolución Directoral 844-2015-OEFA/DFSAI/PAS<sup>8</sup>, del 21 de setiembre de 2015; y de la Resolución Directoral 1712-2017-OEFA/DFSAI<sup>9</sup>, del 22 de diciembre de 2017, que las autoridades a cargo de la fiscalización ambiental adscritas al Ministerio del Ambiente hallaron responsabilidad en la emplazada por dichos derrames de petróleo crudo; y se estableció como causa principal la falta de mantenimiento preventivo de las instalaciones de oleoducto que administra la demandada. En dicho sentido, queda claro que Petroperú, lejos de respetar los compromisos asumidos en su PAMA, no ha cumplido con realizar oportunamente los trabajos de mantenimiento integral de los distintos componentes que forman parte del oleoducto.
13. Así las cosas, es obvio concluir que el hecho de encontrar responsabilidad en la demandante por un derrame de petróleo, implica, en sí mismo, la falta de atención de diversos compromisos establecidos en el PAMA, que han sido citados *supra*.
14. El incumplimiento reiterado de la demandada se corrobora con el Informe 1403-2021-OS-DSHL, que responde una solicitud de acceso a la información solicitada por los demandantes con fecha 13 de octubre de 2021, y presentada por la parte demandante a este Tribunal en el Escrito N.º 004516-2023-ES. Dicho informe expone los siguientes puntos:
  - a. Relación de derrames de petróleo en Oleoducto Norperuano desde su construcción a la fecha, identificando lugar, cantidad de barriles derramados y causas de estos.
  - b. Estadísticas sobre las causas de cada uno de derrames de petróleo en Oleoducto Norperuano desde su construcción.
  - c. Plan de mantenimiento de Oleoducto Norperuano entregado por Petroperú y nivel de cumplimiento por parte de Petroperú de este

---

<sup>7</sup> Foja 8.

<sup>8</sup> Foja 23.

<sup>9</sup>Encontrado en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2113764/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0201712-2017-OEFA/DFSAI.pdf?v=1629756999>



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

plan.

- d. Identificación de lugares donde Petroperú hizo mantenimiento en Oleoducto Norperuano los últimos 20 años, y localidades de Cuninico, Morona y Chiriaco, donde hubo derrames.
- e. Relación de sanciones impuestas por Osinergmin a Petroperú por derrames ocurridos en Oleoducto Norperuano.
- f. Cumplimiento por parte de Petroperú por cada sanción impuestas por Osinergmin por derrames de petróleo.
- g. Relación de recursos impugnatorios presentados por Petroperú contra cada una las sanciones impuestas.
- h. Relación de medidas y acciones tomadas por Osinergmin ante los sistemáticos derrames de petróleo.

15. Respecto al apartado h), en resumen, se expone lo siguiente<sup>10</sup>:

- a. Sobre los mandatos en torno al Tramo I del ONP, se impuso lo señalado en: i) la Resolución N° 1242-2015-OS-GFHL, de fecha 17 de febrero de 2015 (cumplido); ii) la Resolución N° 2609-2016-OS/DSHL, de fecha 29 de febrero del 2016 (cumplido parcialmente); iii) la Resolución N° 12820-2017, de fecha 13 de septiembre de 2017 (pendiente); iv) la Resolución N° 16098-2017-OS/DSHL, de fecha 23 de noviembre de 2017, modificada por la Resolución N° 15231-2018-OS/DSHL, de fecha 31 de diciembre de 2018 (incumplido); v) la Resolución N° 121-2020-OS-DSHL, de fecha 20 de octubre de 2020 (pendiente).
- b. Sobre los mandatos en torno al Tramo II del ONP, se impuso lo indicado en: i) la Resolución N° 2073-2016-OS/DSHL, de fecha 16 de febrero de 2016 (cumplido); ii) la Resolución N° 2698-2016-OS/DSHL, de fecha 2 de marzo de 2016 (vigente); iii) la Resolución N° 11956-2017-OS/DSHL, de fecha 25 de agosto de 2017, modificada por la Resolución N° 15230-2018-OS/DSHL, de fecha 31 de diciembre de 2018 (incumplido), la cual a su vez fue modificada por la Resolución N° 121-2020-OS-DSHL, de fecha 20 de octubre de 2020 (pendiente).
- c. Sobre los mandatos en torno al Tramo ORN del ONP, se impuso lo detallado en: i) la Resolución N° 1917-2016-OS-GFHL-

---

<sup>10</sup> Páginas 43 a 54 del Escrito N° 004516-2023-ES.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

OS/GFHL, de fecha 12 de febrero de 2016 (vigente); ii) la Resolución N.º 144-2019-OS-DSHL-USTD, de fecha 5 de agosto de 2019 (vigente).

16. En la Resolución N.º 15231-2018-OS/DSHL (incumplida por la demandada), se aprobó el Cronograma N.º 1-5100-12773, presentado por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. mediante Carta N.º GOLE-SONP-363-2018, con los hitos fijados en el mismo, los cuales sirvieron para la verificación de su cumplimiento por parte de Osinergmin.
17. En dicha resolución se amplió el plazo para cumplir con las actividades del cronograma para la inspección interna del Tramo I del ONP, en el sector comprendido entre la Estación N.º 1 y la Estación N.º 5, hasta el día 17 de agosto de 2020, fecha en la cual Petroperú debía haber presentado al Osinergmin el informe final de la mencionada inspección interna, y que debía incluir la integración de los resultados del pase de cada una de las herramientas utilizadas; así como presentar a Osinergmin reportes de avance mensuales de las actividades de inspección.
18. De otro lado, en la Resolución N.º 15230-2018-OS/DSHL (incumplida por la demandada), se aprobó el Cronograma N.º 1-5100-12773, presentado por Petroperú mediante Carta N.º GOLE-SONP-363-2018, con los hitos fijados en el mismo, los cuales sirvieron para la verificación de su cumplimiento por parte de Osinergmin.
19. En dicha resolución se amplió el plazo para cumplir con las actividades del Cronograma para la inspección interna del Tramo II del ONP, el cual incluía el sector comprendido entre la Estación N.º 9 y el Terminal Bayóvar (de acuerdo con el mandato), hasta el día 17 de agosto de 2020, fecha en la cual Petroperú debía haber presentado al Osinergmin el informe final de la mencionada inspección interna, el cual debía incluir la integración de los resultados del pase de cada una de las herramientas utilizadas; así como presentar a Osinergmin reportes de avance mensuales de las actividades de inspección.
20. Tal como se puede apreciar de lo expuesto, el incumplimiento de dichas resoluciones está estrechamente relacionado con el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

mantenimiento interno del ONP, lo cual se vincula a su vez al incumplimiento del PAMA de la emplazada.

21. Sumado a ello, en virtud del incumplimiento de las resoluciones referidas, mediante Resolución N° 121-2020-OS-DSHL de fecha 20 de octubre del 2020, se impuso un mandato a Petroperú, mediante el cual se buscó establecer un cronograma de ejecución y fecha de vencimiento improrrogable de las acciones que no han sido cumplidas, de los mandatos determinados mediante las resoluciones de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 15231-2018-OS/DSHL (que modificó la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16098-2017-OS/DSHL) y N° 15230-2018-OS/DSHL (que modificó la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 11956-2017-OS/DSHL). Dicha resolución, a la fecha de resuelto el pedido de información, todavía se encontraba pendiente.
22. Si bien la demandada, de acuerdo con la información citada en el fundamento 14, *supra*, acredita haber cumplido con algunas de las resoluciones impuestas por los sistemáticos derrames de petróleo, existen mandatos cumplidos parcialmente, pendientes e incluso algunos incumplidos (ver fundamentos 15 al 20).
23. Siendo ello así, este Colegiado considera que la demanda debe ser estimada, ya que se encuentra acreditado que la conducta omisiva de la demandada no solo ha generado daños al medio ambiente y a la salud de los miembros de las comunidades afectadas; sino que, a la fecha, continúa tal omisión, pues si bien en su contestación de demanda ha manifestado haber iniciado trabajos de mantenimiento o reparación de tales instalaciones, lo expresado por Osinergmin permite inferir que se mantiene latente el acaecimiento de nuevos eventos similares que suponen un grave riesgo para los derechos de varios grupos de personas.
24. Asimismo, debe resaltarse que este Tribunal no resulta ajeno a la problemática ambiental, económica, social y familiar que vienen atravesando los miembros de las comunidades afectadas por los derrames, pues en la sentencia recaída en el Expediente 03799-2018-PC/TC, ya había ordenado el inicio del procedimiento



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

correspondiente para identificar a las personas afectadas por dichos acontecimientos, y que se proceda con las compensaciones dispuestas por el Decreto Supremo 081-2007-EM.

25. En cuanto a la segunda de las pretensiones de los recurrentes, debe precisarse que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley 30011, el OEFA y el Ministerio del Ambiente, son los encargados de *asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*<sup>11</sup>. En dicho sentido, el control de la adecuada ejecución del PAMA de Petroperú, además de contar con una garantía administrativa especializada para su supervisión a través de dichas instituciones, supone un necesario despliegue de trabajo de campo especializado para la determinación de su cumplimiento<sup>12</sup>, tarea para la cual el proceso de amparo no ha sido diseñado, en tanto dicha labor requiere de una estación probatoria lata donde profesionales expertos en la materia intervengan para su supervisión. En tal sentido, corresponde desestimar este extremo de la demanda, en aplicación del artículo 7.2 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

---

<sup>11</sup> Artículo 3 de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>12</sup> El Literal a) del Numeral 11.1 del Artículo 11 ° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental y el Literal a) del Artículo 54° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, indican que la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA dirige las acciones de supervisión del cumplimiento de las obligaciones ambientales contenidas en la normativa ambiental, en los instrumentos de gestión ambiental, en las medidas administrativas emitidas por los órganos competentes del OEFA y en otras fuentes de obligaciones ambientales en el sector Energía y Minas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

26. Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, este Colegiado, ante la problemática ambiental que se viene generando por la falta de cumplimiento de los compromisos suscritos por la emplazada en su PAMA y al margen de las sanciones que podrían generar su conducta, estima necesario poner en conocimiento del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Ministerio del Ambiente, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin) y del Ministerio de Energía y Minas, la presente sentencia, a fin de que, en el marco de sus competencias, fiscalicen continuamente el adecuado cumplimiento de los compromisos asumidos por Petroperú en su PAMA, y de la normativa ambiental y de hidrocarburos.
27. Ahora bien, como consecuencia de la estimación de la pretensión principal, corresponde ordenar a la emplazada la asunción de los costos procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
28. Finalmente, este Colegiado deja a salvo el derecho de acción de los demandantes en caso la emplazada reanude su conducta lesiva o las entidades estatales antes mencionadas omitan el cumplimiento de sus competencias y, en especial, de su deber de control y fiscalización.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda de amparo, al haberse acreditado la vulneración de los derechos a vivir en un medioambiente sano y equilibrado, y a la salud.
2. **ORDENAR** a Petroperú que, a la brevedad posible, cumpla con implementar, en la totalidad del Oleoducto Norperuano (ONP) y el Oleoducto Ramal Norte (ORN), las medidas de mantenimiento preventivo establecidas en su PAMA, detalladas en el fundamento 9, *supra*, de la presente sentencia, así como las que resulten necesarias, para mitigar los daños generados por los derrames de petróleo crudo.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo por el cual el recurrente requiere que se ordene a Petroperú entregar al juez constitucional competente el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano, el plan de mantenimiento de este y el cronograma de su ejecución con fechas y plazos concretos, conforme a lo expresado en el fundamento 25, *supra*.
4. Notificar la presente sentencia al Ministerio del Ambiente, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y al Ministerio de Energía y Minas, para los fines correspondientes.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA  
PACHECO ZERGA  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ**

**PONENTE MORALES SARA VIA**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular por los siguientes argumentos que paso a exponer:

#### **Delimitación del petitorio**

1. Del análisis de la demanda, queda establecido que los recurrentes promueven el amparo con el objeto de buscar básicamente tutela para los derechos a gozar de un medio ambiente equilibrado en vinculación a un adecuado desarrollo de la vida de las personas, así como para la protección de la salud de los pobladores de Federación de Pueblos Cocama Unidas del Marañón, producto de conductas omisivas generadas por la emplazada. Su petitorio está dirigido a que:

- I) Se ordene a Petroperú adoptar medidas de mantenimiento integral de las tuberías del Oleoducto Norperuano conforme al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), con la finalidad de evitar impactos negativos en el ambiente y en la salud de la población afectada por los derrames de petróleo, lo que significa:
  - a) Realizar inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano y el Oleoducto Ramal Norte.
  - b) Realizar inspecciones internas de la tubería con raspatubos electrónicos del Oleoducto Norperuano, las que consisten en:
    - i) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatubos electromagnéticos, así como
    - ii) inspección geométrica.
  - c) Realizar el mantenimiento de válvulas de líneas y cruces aéreos.
  - d) Transmisión a través del Oleoducto de raspatubos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o cepas continuamente.
  - e) Realizar inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto, lo que implica: i) realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía, y ii) continuar con el sistema de control SCADA, el cual es soportado por un



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

sistema de comunicación vía satélite que puede mostrar en tiempo real las características del petróleo crudo y las presiones de salida y llegada en las estaciones.

- II) Se ordene a Petroperú entregar a este juzgado el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) del Oleoducto Norperuano, el plan de mantenimiento de este y el cronograma de su ejecución con fechas y plazos concretos, y se exija a Petroperú informes periódicos bimensuales sobre el avance de su cumplimiento, hasta que haya cumplido integralmente con sus obligaciones contraídas en el mencionado Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.

### **Sobre el caso de autos**

2. Me aparto de lo resuelto en la sentencia en mayoría por no estar de acuerdo con el extremo que declaró IMPROCEDENTE la segunda pretensión, esto es, ordenar a Petroperú que le entregue al juzgado constitucional el PAMA del Oleoducto Norperuano, los planes de mantenimiento y el cronograma de su ejecución con fechas y plazos concretos, además de exigirle que presente informes periódicos hasta que haya cumplido integralmente con sus obligaciones contraídas en el mencionado PAMA.
3. La sentencia desarrolla en sus fundamentos 25 y 26 las razones de dicha improcedencia. Así, señala que el control de la adecuada ejecución del PAMA de Petroperú supone un necesario despliegue de trabajo de campo especializado para la determinación de su cumplimiento, tarea para la cual, el proceso de amparo no ha sido diseñado. En consecuencia, se desestima la pretensión con base en el artículo 7.2 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
4. El citado artículo establece que debe declararse la improcedencia de la demanda cuando existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado. Sin embargo, advierto que esto no sucedería en el presente caso por diversas razones.
5. Primero, porque nos encontramos frente a un grupo social especialmente vulnerable como lo son los pueblos indígenas. Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que la mayoría de las



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

comunidades nativas vive en condiciones de extrema pobreza e inferior calidad de vida, lo que restringe el pleno goce de sus derechos fundamentales. Razón por la cual, dada su condición de especial vulnerabilidad no corresponde aplicar el criterio del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional (RTC 00906-2009-AA, f.j. 12).

6. Igualmente, conviene recordar que no procede recurrir a las vías previas si las violaciones a los derechos pueden volverse irreparables (artículo 43, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional). En el caso de autos, tomando en cuenta los derechos involucrados (derechos a la vida digna, a la salud, al agua, a la alimentación, a gozar de un medio ambiente adecuado y equilibrado, etc.) y la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas, debería exonerar a los recurrentes de cumplir con dicho requisito.
7. Por otro lado, entrando al tema de fondo. Cabe resaltar que la existencia de organismos con funciones de evaluación, supervisión y fiscalización, relacionadas con la protección o realización efectiva de los derechos constitucionales, no significa que las demás entidades del Estado pierdan competencias para lograr dicha tutela. En otras palabras, la labor de los órganos administrativos no le resta competencias a la justicia constitucional para tutelar la efectividad de los derechos fundamentales. Es más, las competencias de ambos órganos no pueden ser excluyentes sino por el contrario, ambos deben cooperar para la plena vigencia de los derechos en cuestión.
8. En esa línea, debemos advertir también que la pretensión analizada se encuentra relacionada con el control constitucional de las políticas públicas ya que se solicita a la judicatura constitucional que supervise el correcto cumplimiento de Petroperú del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.
9. Sobre el tema, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha venido reiterando su potestad para intervenir en el desarrollo de las políticas públicas. No para imponer un modelo ideológico, sino para garantizar la defensa de los derechos constitucionales:

Al respecto, cabe dejar sentado que este órgano de control de la Constitución, en principio, no participa en el diseño de las políticas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

públicas, no decide qué opción es mejor que otra, ni prioriza las metas; pero, en todo caso, debe verificar que de la aplicación de las mismas no surjan vulneraciones de derechos o que estos se afecten por su omisión.

De hecho, ya este Tribunal, en el pasado, ha controlado la legitimidad constitucional de medidas relacionadas con:

- a. la provisión de agua potable (STC 03333-2012-AA/TC);
- b. la circulación de vehículos usados con timón cambiado (STC 02500- 2011-AA/TC);
- c. el consumo de bebidas alcohólicas (STC 00850-2008-AA/TC);
- d. El combate contra el tráfico ilícito de drogas (STC 00033-2007-AI/TC), o
- e. la infancia y los programas sociales (STC 01817-2009-HC/TC, El I I), entre muchas otras.

(...)

En conclusión, este Tribunal Constitucional entiende que tiene el deber de controlar la legitimidad constitucional de las políticas públicas e incluso la ausencia de estas, en el contexto de sus deberes de respeto y garantía de los derechos.<sup>13</sup>

10. Lo expuesto nos permite afirmar que, en el Estado democrático constitucional, el reparto de roles no puede ser una división inconexa y pétrea entre los poderes del Estado, sino todo lo contrario. Pero, sobre todo, hay un mandato constitucional de permanente retroalimentación en función a los derechos. Ello implica que los jueces no pueden contemplar pasivamente las amenazas o transgresiones iusfundamentales bajo el argumento de que son competencia ajena, sino más bien, que todos los órganos públicos deben coadyuvar en lo concerniente a la protección de los derechos fundamentales.
11. En consecuencia, no sólo es posible sino también necesario ordenar que Petroperú entregue al juzgado constitucional el PAMA del Oleoducto Norperuano, los planes de mantenimiento y el cronograma de su ejecución con fechas y plazos concretos, además de exigirle que presente informes periódicos hasta que haya cumplido integralmente

---

<sup>13</sup> Exps. 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 007-2015-PI/TC, ff.jj. 12-13.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

con sus obligaciones contraídas en el mencionado PAMA. Lo contrario supondría una inacción por parte de la judicatura constitucional.

Por estas consideraciones, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda en todos sus extremos.

**S.**

**GUTIÉRREZ TICSE**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH**

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el presente voto singular por no encontrarme de acuerdo con un extremo de lo resuelto en la presente causa. Desde mi punto de vista, y al contrario del parecer de la mayoría, considero que la demanda debe ser declarada fundada en todos sus extremos, por las razones que pasaré a señalar seguidamente.

En primer lugar, debo señalar que existe reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional referida al importante rol de los órganos estatales que ejercen función de regulación, supervisión y fiscalización (este último es el caso de la OEFA), y la relación de ellos en la protección de los derechos.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que las funciones de los órganos públicos en lo concerniente a la protección y promoción de los derechos fundamentales es coadyuvante y no excluyente (o de suma cero): las competencias de una entidad pública para defender u optimizar los derechos no resta que las demás instancias estatales tengan también deberes iusfundamentales orientados al mismo o similar propósito. De este modo, la existencia de órganos encargados de funciones de regulación, supervisión o fiscalización, relacionadas con la protección o realización efectiva de los derechos constitucionales, no significa que las demás entidades de la Administración Pública pierdan competencias para lograr dicha tutela. En especial, es claro que la existencia de dichos órganos administrativos no le resta competencias a la judicatura constitucional para tutelar efectivamente los derechos fundamentales.

Ciertamente, existe una gran cantidad de casos resueltos en esta sede en los que, sin perjuicio de reconocer expresamente la existencia de diversos órganos reguladores, supervisores o fiscalizadores y sus competencias tuitivas, el Tribunal Constitucional ha terminado protegiendo los derechos fundamentales implicados frente a eventuales trasgresiones o formas insuficientes de protección. Incluso en algunos casos este Tribunal ha establecido que la responsabilidad por la amenaza o trasgresión de derechos fundamentales se extiende a los propios órganos supervisores, fiscalizadores o reguladores, en la medida que no



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

cumplieron suficientemente con su deber especial de proteger los derechos fundamentales frente a vulneraciones que provengan de agentes externos (Cfr. entre otras las ejecutorias recaídas en los expedientes 0858-2003-PA/TC, 3315-2004-PA/TC).

Siendo así, no es posible sostener que la sola existencia de entidades administrativas que, prima facie, tienen el deber de proteger los derechos fundamentales de manera más o menos directa, merme las competencias de la judicatura constitucional para tutelar los derechos fundamentales, el cual es mandato que se deriva directamente de la Constitución.

Sin perjuicio de lo anterior, es cierto que nuestra regulación procesal constitucional prevé algunos requisitos de procedencia para poder acceder al amparo. En lo que concierne a la presente causa y sin que se les asuma de modo absoluto para todos los casos, podría hacerse referencia al del agotamiento de la vía administrativa previa y a la existencia de una vía igualmente satisfactoria.

Respecto a lo primero, puede mencionarse que la fiscalización que realiza la OEFA frente a una infracción de terceros no constituye, en sentido estricto, una vía previa (pues la Administración no revisará una decisión propia); no obstante ello, lo cierto es que en el caso de autos ya se cuenta con una decisión del Tribunal de Fiscalización Ambiental, asimismo, tomando en cuenta los derechos implicados (derechos a la vida digna, a la salud, al agua, a la alimentación, a gozar de un medio ambiente adecuado y equilibrado, etc.), si acaso existiese una vía administrativa por agotar, resultaría pertinente exonerar a los recurrentes de cumplir con dicho requisito, tomando en cuenta la posible irreparabilidad del daño (artículo 43, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional).

En lo que respecta a la existencia de una vía igualmente satisfactoria, un análisis desde lo prescrito en el artículo 7, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, y lo desarrollado en el precedente contenido en la Sentencia 02383-2013-PA/TC, dan suficientes razones para justificar la atención a través del amparo de casos significativos sobre materia ambiental. Recordemos que el análisis sobre la pertinencia de la vía constitucional no se reduce a constatar la existencia de alguna vía ordinaria, sino que resuelta imprescindible asimismo tomar en consideración si el proceso ordinario constituye una vía efectiva, es decir,





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

si dicho proceso puede satisfacer las pretensiones del demandante de la misma manera que el proceso de amparo. Asimismo, debe analizarse si la urgencia del caso podría poner en peligro la reparabilidad de los derechos invocados y si la magnitud de los derechos implicados no requiere acaso de una tutela urgentísima. Precisamente con base en este análisis son varios los supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha tutelado derechos ambientales, a pesar de existir formalmente la vía del proceso contencioso-administrativo.

Por lo antes señalado, discrepo de la declaración de improcedencia que se hace del extremo de la demanda referido a que Petroperú cumpla los compromisos asumidos en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), así como aquellos que derivan de la normativa ambiental y de hidrocarburos, lo cual ha sido rechazado, conforme se indica en la ponencia, en aplicación del artículo 7, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

De manera más específica, el proyecto suscrito por la mayoría de mis colegas indica que “el control de la adecuada ejecución del PAMA de Petroperú, además de contar con una garantía administrativa especializada para su supervisión a través de dichas instituciones [OEFA y el Ministerio del Ambiente], supone un necesario despliegue de trabajo de campo especializado para la determinación de su cumplimiento, tarea para la cual el proceso de amparo no ha sido diseñado, en tanto dicha labor requiere de una estación probatoria lata donde profesionales expertos en la materia intervengan para su supervisión”. Como puede verse, se trata de una pretensión relacionada al “control constitucional de políticas públicas”, asunto que ha sido objeto de reiterada e incluso reciente jurisprudencia por parte de este Tribunal Constitucional (Cfr. por todas, la ejecutoria emitida por este Pleno en el Expediente 3383-2021-PA/TC).

Ciertamente, este tipo de control prima facie no puede implicar que los jueces constitucionales reemplacen a la Administración Pública en aquellas cosas que son de su exclusiva competencia; sin embargo, a la vez, no puede tampoco derivar en una inacción que tan solo contemple pasivamente las amenazas o trasgresiones iusfundamentales que han sido determinadas, alegándose que son de competencia ajena. Sobre estas cuestiones existe reiterada e importante jurisprudencia, en la que el Tribunal, dentro del marco de sus funciones y atribuciones, ha cumplido



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

con exigir a los poderes públicos que tomen acciones para cumplir con lo que les exige los derechos fundamentales.

Aunado a ello, debe mencionarse que, en sentido estricto, no existe una vía judicial ordinaria, orientada específicamente a realizar este control constitucional frente a omisiones o actuaciones insuficientes por parte del Estado, por lo que difícilmente puede hablarse de la existencia, en sentido riguroso, de una vía judicial específica e igualmente satisfactoria en comparación con el proceso de amparo.

En este orden de ideas, considero que en el presente caso lo que correspondía era más bien emitir una sentencia estructural, que aborde de modo más específico e informado el tema planteado, tal como ha ocurrido en otras causas, solicitándose a tales efectos que, para mejor resolver y ejecutar, se le remita a la judicatura constitucional la información pertinente por parte de los órganos involucrados y, desde luego, sin descartar la posibilidad de contar adicionalmente con informes técnicos especializados por parte de *amici curiae* que ilustren a este Tribunal sobre todas aquellas cuestiones que así lo requieran, tal como ha sido dispuesto en muy diversas causas, con buenos resultados.

Valga precisar, finalmente, que lo anterior no implicaría ningún tipo de activismo judicial o respuesta atípica, por parte de la justicia constitucional, pues no solo aparece dispuesto así en diversa jurisprudencia, sino que se encuentra expresamente previsto en los artículos V y 13 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Con base en las consideraciones expuestas, el sentido de mi voto es de declarar **FUNDADA** la demanda en todos sus extremos.

**S.**

**OCHOA CARDICH**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Con el mayor respeto por la opinión de mis colegas magistrados, en el caso de autos emito el presente voto singular sustentando mi posición en los siguientes fundamentos:

#### **Delimitación del petitorio**

1. En líneas generales, argumentando la tutela de sus derechos a gozar de un medio ambiente equilibrado, los demandantes solicitan lo siguiente:
  - *Se ordene a Petroperú adoptar medidas de mantenimiento integral de las tuberías del Oleoducto Norperuano conforme al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante “PAMA”), con la finalidad de evitar impactos negativos en el ambiente y en la salud de la población afectada por los derrames de petróleo, lo que significa:*
    1. *Realizar inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano y el Oleoducto Ramal Norte.*
    2. *Realizar inspecciones internas de la tubería con raspatabos electrónicos del Oleoducto Norperuano, las que consisten en: i) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos electromagnéticos, así como ii) inspección geométrica.*
    3. *Realizar el mantenimiento de válvulas de líneas y cruces aéreos.*
    4. *Transmisión a través del Oleoducto de raspatabos con escobilla metálica y de magnetos cada dos meses y de escobillas de poliuretano de disco o cepas continuamente.*
    5. *Realizar inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto, lo que implica: i) realización de*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

*inspecciones visuales sobre el derecho de vía, y ii) continuar con el sistema de control SCADA, el cual es soportado por un sistema de comunicación vía satélite que puede mostrar en tiempo real las características del petróleo crudo y las presiones de salida y llegada en las estaciones.*

- *Se ordene a Petroperú entregar a este juzgado el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano, el plan de mantenimiento de este y el cronograma de su ejecución con fechas y plazos concretos, y se exija a Petroperú informes periódicos bimensuales sobre el avance de su cumplimiento, hasta que haya cumplido integralmente con sus obligaciones contraídas en el mencionado Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.*
2. En tal sentido, respecto a la primera pretensión de la demanda, se aprecia que lo que realmente pretenden los demandantes es que se cumpla con el mantenimiento del Oleoducto Norperuano conforme lo establecido en el PAMA.

### **Respecto a la procedencia de la demanda**

3. El acto lesivo identificado por la parte demandante y la sentencia en mayoría, es la presunta “*falta de mantenimiento integral de los distintos componentes que forman parte del oleoducto que administra la demandada, conforme a los compromisos asumidos en su PAMA*”<sup>(14)</sup>. Para acreditar la responsabilidad de la emplazada, se hace referencia a la Resolución Directoral 012-2016-OEFA/DS del 15 de febrero de 2012, y se complementa mediante la Resolución Directoral 844-2015-OEFA/DFSAI/PAS del 21 de septiembre de 2015, y la Resolución Directoral 1712-2017-OEFA/DFSA, del 22 de diciembre de 2017.
4. Cabe precisar, que las referidas resoluciones si bien determinan la responsabilidad de la demandada, también – específicamente la Resolución Directoral 012-2016-OEFA/DS – se ordenó como medida preventiva a Petróleos del Perú realizar en el marco de lo establecido en su PAMA, *el mantenimiento efectivo inmediato e integral respecto de aquellas secciones del ducto que no han sufrido un deterioro*

---

<sup>14</sup> Fundamento 12 de la sentencia.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

*severo o significativo y el reemplazo del ducto respecto de aquellas secciones que han sufrido un deterioro severo, tal como se estipula en la parte resolutive de la referida resolución:*

Artículo 1º. - Ordenar como **MEDIDA PREVENTIVA** a Petróleos del Perú – Petroperú S.A., realizar en el marco de lo establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y respecto de los Tramos I y II del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, lo siguiente:

- a) El mantenimiento efectivo, inmediato e integral respecto de aquellas secciones del ducto que no han sufrido un deterioro severo o significativo.
- b) El reemplazo del ducto respecto de aquellas secciones que han sufrido un deterioro severo o significativo, como por ejemplo, el que se pudo apreciar en la imagen N°2 de la presente resolución.

Artículo 2º. - Ordenar a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. que, en el plazo máximo de siete (07) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remita al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental un cronograma donde detalle las acciones que realizará para dar cumplimiento a la medida preventiva descrita en el Artículo 1º de la presente resolución, el cual será evaluado y aprobado por este organismo.

Artículo 3º.- **Informar a Petróleos del Perú – Petroperú S.A., que de acuerdo a lo establecido en el Numeral 16.1 del Artículo 16 y Numeral 17.2 del Artículo 17º de la Resolución del Consejo Directivo N°007-2015-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, la ejecución de la medida preventiva descrita en el Artículo 1º de la presente resolución es inmediata desde el día de su notificación y su incumplimiento constituye infracción administrativa cuya investigación se tramita conforme al procedimiento sancionador abreviado previsto en el Capítulo V del referido Reglamento.**

Artículo 4º.- Ordenar a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. que, en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, cumpla con elaborar y presentar un proyecto de actualización de su Instrumento de Gestión Ambiental ante el Ministerio de Energía y Minas, a efectos que en dicho instrumento se incluya la evaluación integral de los impactos identificados en la actividad de transporte de hidrocarburos a través del Oleoducto Norperuano, así como los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

compromisos ambientales que resulten aplicables para garantizar el adecuado manejo y mitigación de dichos impactos.

Artículo 5º. - Remitir copia de la presente resolución al Ministerio de Energía y Minas – MINEM, al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, a la Autoridad Nacional del Agua – ANA y al Ministerio de Salud – MINSA.

5. En tal sentido, conforme se advierte del punto resolutivo 3 de la Resolución Directoral N°012-2016-OEFA/DS, la verificación del incumplimiento del mantenimiento del Oleoducto Norperuano y su respectiva sanción, le corresponde al OEFA, independientemente si hasta la fecha – presuntamente – no se ha dado cumplimiento a la medida preventiva.
6. Por consiguiente, discrepo con la sentencia en mayoría, toda vez que, al amparar la primera pretensión de los demandantes, en puridad, se exige el cumplimiento del mantenimiento del Oleoducto Norperuano conforme lo establecido en el PAMA, sin embargo, dicho mandato ya ha sido ordenado mediante la Resolución Directoral N°012-2016-OEFA/DS y cuyo incumplimiento corresponde ser verificado por el OEFA en un procedimiento sancionador abreviado.
7. De conformidad al Capítulo V de la Resolución del Consejo Directivo N°007-2015-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, dicho procedimiento, cuenta con distintas etapas para verificar el cumplimiento de una medida administrativa, dentro de las que se encuentran la presentación de descargos, la actuación de pruebas, la audiencia de informe oral y la emisión de una resolución final que puede ser objeto de recursos impugnatorios. Así, se evidencia que al interior del procedimiento sancionador abreviado existe una etapa probatoria, mediante la cual la controversia debe ser dilucidada.
8. Aunado a ello, conforme se señala en los fundamentos 14 y 23 de la sentencia la presunta prolongada omisión de cumplimiento del PAMA se encuentra acreditada por el Informe N°1403-2021-OS-DSHL, que responde a una solicitud de acceso a la información solicitada por la propia parte demandante. Por lo cual se advierte, que el medio probatorio sobre el cual se sustenta la ponencia en mayoría, no se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00580-2021-PA/TC  
LORETO  
GALO VÁSQUEZ SILVA Y  
OTROS

condice con lo ordenado por la Resolución Directoral 012-2016-OEFA/DS.

9. En esa línea, se advierte que la sentencia en mayoría desvirtúa las propias competencias del OEFA, el cual en su calidad de ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental <sup>(15)</sup>, ejerce una función supervisora directiva y una función fiscalizadora sancionadora con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el propio OEFA <sup>(16)</sup>.
10. Por último, cabe precisar que en el fundamento 23 de la sentencia en mayoría se refiere que “se mantiene latente el acaecimiento de nuevos eventos similares que suponen un grave riesgo para los derechos de dicho grupo de personas”; sin embargo, la parte resolutive señala que la demanda de amparo se declara fundada en parte al haberse acreditado la vulneración de los derechos a vivir en un ambiente sano y equilibrado y a la salud. Con ello, se evidencia de que a pesar de que en la ponencia se hace referencia a una presunta amenaza, de manera contradictoria, se ampara la demanda por una supuesta vulneración.

Por los fundamentos expuestos y distanciándome de lo resuelto por mis colegas, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

**HÉRNANDEZ CHÁVEZ**

---

<sup>15</sup> Artículo 6 de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>16</sup> Artículo 11 de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.