



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Energía**

**RESOLUCIÓN N° 026-2016-OEFA/TFA-SEE**

EXPEDIENTE : 002-2016-OEFA/DS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 012-2016-OEFA/DS

**SUMILLA:** “Se confirma la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS del 15 de febrero de 2016, en el extremo que ordenó 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, II y 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.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS del 15 de febrero de 2016, en el extremo que ordenó a la referida empresa cumplir con elaborar y presentar un proyecto de actualización de su instrumento de gestión ambiental ante el Ministerio de Energía y Minas. Para tales efectos, se otorga a la empresa apelante un plazo de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, para cumplir con el referido mandato”.

Lima, 22 de abril de 2016

**I. ANTECEDENTES**

Sobre el Oleoducto Norperuano

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A<sup>1</sup> (en adelante, **Petroperú**) realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano (en adelante, **ONP**). Para ello cuenta con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, el cual fue aprobado mediante Oficio N° 136-95-

EM/DGH del 19 de junio de 1995, emitido por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **PAMA del ONP**)<sup>2</sup>.

2. Debe mencionarse que el ONP tiene una longitud de ochocientos cincuenta y cuatro (854) kilómetros, y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura, conforme se aprecia en el Gráfico N° 1 a continuación<sup>3</sup>:

Gráfico 1: Recorrido del ONP y las instalaciones que lo comprende



Fuente y elaboración: DS

<sup>2</sup> Debe especificarse que, de acuerdo con lo establecido en el PAMA del ONP, el objetivo del ONP es "transportar económica, eficaz y oportunamente el petróleo crudo extraído de los yacimientos de la Selva Norte hasta el terminal Bayóvar en la Costa; para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán y al mercado externo; con las especificaciones estándares señalados para estos casos." (página 46 del PAMA del ONP).

<sup>3</sup> Cabe mencionar que el ONP se divide en dos (2) ramales:

- i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y llega hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El Oleoducto Principal, se divide a su vez, en dos (2) tramos: Tramo I y Tramo II:

- Tramo I: Inicia en la Estación N° 1 y termina en la Estación N° 5 (ubicada en el caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).
- Tramo II: Inicia en la Estación N° 5, luego recorre las Estaciones N° 6 (ubicada en el caserío de Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), 7 (ubicada en el caserío El Milagro, distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y 9 (ubicada en el distrito de Huamarca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.

- ii) **Oleoducto Ramal Norte:** Este ramal se inicia en la Estación Andoas (ubicada en el caserío Andoas, distrito de Andoas, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N° 5.



Sobre los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP

3. El 25 de enero de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) –a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (Formato N° 2)<sup>4</sup>– la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo (acaecido en dicho día) en la progresiva Km 440+781<sup>5</sup> del Tramo II del ONP<sup>6</sup>, ubicado en el caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas<sup>7</sup> (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP**).
4. Con el fin de verificar los hechos informados por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, así como las acciones adoptadas por dicha empresa ante el derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA efectuó, entre el 27 y el 29 de enero de 2016, una visita de Supervisión Especial en el Tramo II del ONP<sup>8</sup>. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó un hallazgo, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa correspondiente<sup>9</sup>.
5. El 4 de febrero de 2016, Petroperú, comunicó al OEFA –a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (Formato N° 2)<sup>10</sup>– la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo el 3 de febrero de 2016 en el Ramal Norte del ONP, aproximadamente a 13 kilómetros del cruce con el río Mayuriaga, ubicado en el distrito de Morona, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Ramal Norte del ONP**).
6. Como consecuencia de dicho evento, y con la finalidad de verificar los hechos informados por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (así como las acciones adoptadas por dicha empresa ante el derrame de petróleo crudo en el Ramal Norte del ONP), entre el 6 y el 11 de febrero de 2016, la DS del OEFA efectuó una visita de Supervisión Especial en el

<sup>4</sup> Fojas 1 a 4.

<sup>5</sup> Debe mencionarse que, de acuerdo con lo detectado por la DS, el derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP se produjo en la progresiva Km 440+781 y no en la progresiva Km 440+785, tal como fuese informado por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.

<sup>6</sup> De acuerdo con lo consignado por Petroperú en el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, el derrame se habría iniciado a las 09:46 horas (foja 3).

<sup>7</sup> Cabe precisar que la comunicación de Petroperú al OEFA fue realizada en el marco del cumplimiento del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, el cual fue aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2013).

<sup>8</sup> Específicamente en la Progresiva Km. 440+781.

<sup>9</sup> Fojas 13 a 16. Cabe mencionar que el hallazgo detectado consistió en que el derrame de petróleo crudo se produjo por una falla en la tubería de 36" de diámetro, ubicada aproximadamente en el Km 440+781 del ONP.

<sup>10</sup> Fojas 5 y 6.

Ramal Norte del ONP<sup>11</sup>. Como resultado de dicha diligencia, la referida dirección detectó un hallazgo, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa respectiva<sup>12</sup>.

7. En atención de los hallazgos detectados por la DS en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, la citada dirección elaboró el Informe N° 307-2016-OEFA/DS-HID del 15 de febrero de 2016 (en adelante, **Informe Técnico**)<sup>13</sup>, el cual contiene el análisis técnico de los hallazgos detectados en ambas supervisiones.
8. Sobre la base de las actas de supervisión directa correspondientes a las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, así como del Informe Técnico correspondiente, mediante Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS<sup>14</sup> del 15 de febrero de 2016, la DS ordenó a Petroperú el cumplimiento de dos (2) medidas administrativas, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación<sup>15</sup>:

**Cuadro N° 1: Detalle de las medidas administrativas ordenadas por la DS a Petroperú a través de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS**

N°	Medida administrativa	Contenido de la medida administrativa
1	Medida preventiva	<p><b>Artículo 1° de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS:</b></p> <p>Petroperú deberá realizar, en el marco de lo establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), y respecto de los Tramos I, II y del Ramal Norte del ONP, lo siguiente:</p> <p>a) El mantenimiento efectivo, inmediato e integral respecto</p>

<sup>11</sup> Específicamente a la Estación N° 5.

<sup>12</sup> Fojas 11 y 12. Cabe mencionar que el hallazgo detectado consistió en que "...el derrame de petróleo crudo se produjo por una apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho aproximadamente en posición 12 horas, en la tubería de 24", ubicado en el Km 206+031 del Ramal Norte del ONP; la falla en la tubería (apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho) se habría producido por efectos de corrosión externa..."

<sup>13</sup> Fojas 17 a 57.

<sup>14</sup> Fojas 59 a 66. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS fue notificada a Petroperú el 16 de febrero de 2016 (foja 67).

<sup>15</sup> En virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015, la DS, como Autoridad de Supervisión Directa, puede dictar, entre otras medidas administrativas, medidas preventivas y medidas de requerimientos de actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental:

**"Artículo 3°.- De los órganos competentes**

Los órganos del OEFA competentes para dictar medidas administrativas son los siguientes:

- a) Autoridad de Supervisión Directa: puede dictar mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental (...)"





N°	Medida administrativa	Contenido de la medida administrativa
		<p>de aquellas secciones del ducto que no han sufrido un deterioro severo o significativo.</p> <p>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 Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS.</p> <p><b>Artículo 2° de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS:</b></p> <p>Petroperú, en el plazo máximo de siete (07) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, deberá remitir al OEFA un cronograma donde detalle las acciones que realizará para dar cumplimiento a la medida preventiva descrita en el Artículo 1°.</p> <p><b>Artículo 3° de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS:</b></p> <p>La ejecución de la medida preventiva descrita en el Artículo 1° 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 Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 007-2015-OEFA/CD.</p>
2	Medida de requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental	<p><b>Artículo 4° de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS:</b></p> <p>En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, Petroperú debe cumplir 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 compromisos ambientales que resulten aplicables para garantizar el adecuado manejo y mitigación de dichos impactos.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS  
Elaboración: TFA

9. La Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS se sustentó en los siguientes fundamentos:

**A. Medida preventiva**

La DS señaló que en el presente caso confluyeron los tres (3) supuestos contemplados en el artículo 12° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-**

OEFA/CD), esto es, inminente peligro, alto riesgo y mitigación, a efectos de dictar la medida preventiva descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. Sobre la coincidencia de dichos supuestos, la referida dirección indicó lo siguiente:

#### A.1. Inminente peligro

- i) La DS resaltó que Petroperú cuenta con el PAMA del ONP el cual establece, de manera general, el compromiso de adoptar medidas de mantenimiento integral a las tuberías del ONP, ello con la finalidad de evitar impactos negativos al ambiente<sup>16</sup>.
- ii) Asimismo, la DS advirtió que en el PAMA del ONP<sup>17</sup>, Petroperú reconoció que una de las principales causas del deterioro ambiental durante la ejecución de un proyecto u operación industrial era la reducida aplicación del mantenimiento preventivo de los equipos, siendo que para el caso de la referida empresa la falta de mantenimiento generaba que sus procesos e instalaciones sean focos significativos de emisión de contaminantes<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> De acuerdo con la DS, las medidas a las cuales Petroperú se comprometió en el referido instrumento de gestión ambiental, serían las siguientes:

- (i) Realizar inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano y el Oleoducto Ramal Norte.
- (ii) Realizar inspecciones internas de la tubería con raspabombos electrónicos del Oleoducto Norperuano, las cuales consisten en: a) inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspabombos electromagnéticos, e b) inspección geométrica.
- (iii) Realizar el mantenimiento de válvulas de líneas y cruces aéreos.
- (iv) Transmisión a través del Oleoducto de raspabombos con escobilla metálica y de magnetos cada dos (2) meses y de escobillas de poliuretano de disco o cepas continuamente.
- (v) Realizar inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto: a) realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía, y b) 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.

<sup>17</sup> La parte pertinente de dicho PAMA citado por la DS, es la siguiente:

*"1. Plan Maestro de Mantenimiento de las principales causas de deterioro ambiental durante la ejecución de un proyecto u operación industrial es la reducida aplicación de mantenimiento preventivo de los equipos, por lo que se hacen cada vez menos eficientes y 5tienden a emitir mayor volumen de contaminantes hacia el ambiente. Para las operaciones del Oleoducto Norperuano, Petroperú cuenta con un Plan Maestro de Mantenimiento para todas sus instalaciones y equipos; que a la fecha no se ha ejecutado en su totalidad, debido principalmente a limitaciones económicas impuestas por políticas de austeridad. Esta situación ha dado lugar a que una parte de sus instalaciones y procesos hayan devenido en obsolescencia y sean focos significativos de emisión de contaminantes."*

<sup>18</sup> Sobre el particular, la DS precisó que dicho argumento fue desarrollado por la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú por el derrame de petróleo crudo ocurrido en junio de 2014 en el kilómetro 41+833 del Tramo I del ONP, en la localidad de Cuninico, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto.





- iii) Considerando ello, la DS señaló que, de acuerdo con el PAMA del ONP, Petroperú se comprometió a ejecutar “planes de mantenimiento preventivo/predictivo” según su Plan Maestro, toda vez que –según el propio administrado– las normas legales vigentes de manejo ambiental “exigen una continuidad de planes de mantenimiento de equipos que garanticen el adecuado funcionamiento de los sistemas productivos, con la finalidad de eliminar o reducir al mínimo la emisión de sustancias polucionantes”.
- iv) En ese sentido, la DS concluyó (sobre la base de que el oleoducto es un equipo empleado para el transporte de hidrocarburos), que Petroperú se encontraba obligado a ejecutar el mantenimiento preventivo/predictivo del mismo, resaltando además que dicha obligación cobraba mayor relevancia en dichos equipos por ser propensos a la corrosión y expuestos a distintos factores, como por ejemplo el desplazamiento de tierra o suelo en los sectores donde se encuentran ubicados, tal como habría sido reconocido por el propio administrado en su Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, IGA).
- v) Bajo dichas consideraciones, la Autoridad de Supervisión Directa refirió que el mantenimiento preventivo/predictivo de los Tramos I y II y del Ramal Norte del ONP se encontraba recogido como una obligación ambiental en el PAMA del ONP. Asimismo, resaltó que el mantenimiento permite identificar cuándo el sistema del ducto puede fallar, lo que a su vez garantiza que se puedan adoptar las medidas conducentes a prevenir cualquier incidente que genere un daño ambiental.
- vi) Asimismo, la DS señaló que en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, se verificó que los derrames de petróleo crudo fueron ocasionados por el deterioro de la tubería, ello debido a un proceso corrosivo externo<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> A fin de sustentar dicha afirmación, la Autoridad de Supervisión Directa citó los siguientes párrafos de las actas de supervisión directa correspondientes a cada supervisión especial:

- Acta de Supervisión Directa correspondiente al derrame de petróleo crudo en el Tramo II del Oleoducto Norperuano:

*“Se verificó que el derrame de petróleo se produjo por una ‘falla’ en la tubería de 36” de diámetro, ubicado aproximadamente en el Km 440+781 del ONP (Subrayado agregado)”*

- Acta de Supervisión Directa correspondiente al derrame de petróleo crudo en el Ramal Norte del Oleoducto Norperuano:

*“Se verificó que el derrame de petróleo crudo se produjo a través de una apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho aproximadamente en posición 12 horas, en la tubería de 16” de diámetro, ubicado en el Km 206+031 del Ramal Norte del ONP; la falla en la tubería (apertura de 56*

- vii) En virtud de lo expuesto, la autoridad concluyó que existirían indicios de que Petroperú no habría efectuado el mantenimiento preventivo/predictivo al Tramo II y al Ramal Norte del ONP de acuerdo con lo establecido en el PAMA del ONP, toda vez que en las supervisiones especiales antes referidas se verificó que los dos (2) derrames producidos en el Tramo II y en el Ramal Norte se originaron por fallas ocasionadas por efectos de corrosión externa, lo cual evidenciaría que Petroperú no se encontraba adoptando las medidas necesarias para prevenir derrames que generen impactos ambientales.
- viii) Por otro lado, la DS resaltó el análisis efectuado en el Informe Técnico con relación a dos (2) fotografías<sup>20</sup> tomadas en la supervisión especial realizada entre el 6 y el 11 de febrero del 2016, en el sentido de que estas permitirían apreciar pequeñas secciones de la tubería que quedaron intactas (dos pequeñas áreas de color rojo que representarían la estructura original del ducto), siendo que las demás (color plomo) eran áreas desgastadas por la corrosión.
- ix) Por otra parte, la DS destacó que los derrames acaecidos en el ONP en el mes de enero y febrero del 2016 no eran casos aislados, toda vez que en anteriores oportunidades el OEFA atendió emergencias similares por causa de fallas en los tramos de dicho Oleoducto<sup>21</sup>, siendo que estas se habrían producido con escasos días de diferencia.
- x) En virtud de las consideraciones anteriormente descritas, la DS concluyó que existía evidencia suficiente de la existencia de riesgo de daño al ambiente, ya que era altamente probable que, ante la ausencia de medidas de prevención y predictivas apropiadas para subsanar las fallas del ONP, se genere una nueva emergencia ambiental en el corto plazo.

## A.2. Alto Riesgo

- xi) Con relación a este supuesto, la DS precisó que, durante la supervisión especial realizada del 27 al 29 de enero del 2016 en

---

*cm de longitud por 1.0 cm de ancho) se habría producido por efectos de corrosión externa. Por otro lado, el derrame de crudo fue controlado mediante la instalación de una grapa el día 09.02.2016." (Subrayado agregado).*

<sup>20</sup> Fotografías N<sup>os</sup> 23 y 24 del Informe Técnico.

<sup>21</sup> Sobre el particular, la referida dirección presentó un cuadro el cual mostraba un listado de las emergencias ambientales más significativas atendidas por el OEFA desde el año 2011, fecha en la cual asumió competencias en materia de fiscalización ambiental en el subsector hidrocarburos.





el distrito de Imaza, se verificó que, como consecuencia del derrame, existían plantas de cacao y plátanos así como vegetación propia de la zona (hojas, tallos y frutos) impregnados con petróleo crudo. Asimismo, señaló que, según el Reporte Final de Emergencias Ambientales remitido por el administrado, el área afectada aproximada sería de 10 000 m<sup>2</sup>.

- xii) Igualmente, indicó que se habría verificado (a partir de la desembocadura de la quebrada Inayo al río Chiriaco), que la flora de la ribera de la margen izquierda de este río se encontraba impregnada con hidrocarburo hasta una altura de 80 cm aproximadamente. Además, consignó que se habría corroborado la presencia de hidrocarburo recorriendo por la margen izquierda del mismo río<sup>22</sup>.
- xiii) De igual manera, señaló –para el caso del derrame ocurrido en el distrito de Morona– que durante la supervisión llevada a cabo del 6 al 11 de febrero del 2016 pudo constatarse que este derrame de petróleo crudo impactó el suelo natural, así como cuerpos de agua (quebrada Cashacaño y río Morona), siendo que después de seis (6) días de ocurrida la falla, Petroperú controló el derrame mediante la instalación de una grapa<sup>23</sup>.
- xiv) Asimismo, señaló que durante los tres (3) recorridos fluviales realizados sobre las aguas del río Morona (desde la confluencia con el río Marañón hasta la desembocadura de la quebrada Cashacaño), se verificó que el crudo cubría en algunas zonas casi todo el ancho del río Morona.
- xv) Finalmente, concluyó (considerando la magnitud del impacto generado por el volumen de petróleo derramado)<sup>24</sup>, que existían indicios suficientes de un alto riesgo de que los impactos ambientales causados por derrames de crudo trasciendan la zonas donde se ubica el ONP, lo cual –además de afectar de manera adversa al ambiente– podía también generar impactos negativos en la población (vida, salud y economía). Esto último, porque los cuerpos de agua y suelos afectados representan el medio de subsistencia de las comunidades nativas y poblaciones aledañas a las zonas de ambos derrames.

<sup>22</sup> Con relación a esta información, la DS precisó que esta fue recogida en un reciente ingreso a la zona de la emergencia, el 13 de febrero de 2016.

<sup>23</sup> En otras palabras, durante seis (6) días el derrame continuó impactando mayores áreas de los componentes ambientales, cuerpos de agua y suelo.

<sup>24</sup> Toda vez que las trazas de crudo habrían llegado a extenderse más allá de las zonas próximas a las fallas del ducto.

### A.3. Mitigación

- xvi) Sobre este último supuesto, la DS refirió que existe una necesidad de implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente, en tanto los derrames de hidrocarburo en la selva pueden generar un impacto irreversible en los ecosistemas si no son adecuadamente controlados.

En virtud de la existencia de dichos supuestos, y con el fin de evitar situaciones como las descritas anteriormente, la DS indicó que es responsabilidad de Petroperú identificar aquellos aspectos vulnerables en el sistema de transporte de hidrocarburos por ductos que pudiesen generar impactos significativos al ambiente, y aplicar las **medidas** de prevención y mitigación correspondientes con el objeto de evitar dichos impactos. En consecuencia, dictó la medida descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución.

### B. Requerimiento de Actualización del Instrumento de Gestión Ambiental

- xvii) Con relación a dicha medida administrativa, la DS argumentó que la legislación en materia ambiental establece que la certificación debe considerar la evaluación de los impactos ambientales que pueda generar la actividad desarrollada.
- xviii) Sobre el particular, si bien Petroperú cuenta con un PAMA<sup>25</sup> (el cual estipula sus compromisos ambientales en la operación del Oleoducto Norperuano), la antigüedad de dicho IGA implica que este sea insuficiente respecto de la evaluación de los impactos asociados a la actividad de transporte de ductos, así como de las medidas de mitigación y manejo ambiental aplicables para contrarrestar dichos impactos. Por tanto, la DS coligió que no se cuentan con medidas capaces de prevenir y evitar posibles roturas o fallas en el sistema de transporte por ductos de petróleo crudo de Petroperú.
- xix) Por consiguiente, y teniendo en cuenta que en las supervisiones llevadas a cabo en atención a los derrames ocurridos en el ONP en los meses de enero y febrero del 2016 se habría verificado que dichos eventos fueron ocasionados por efectos de la corrosión externa de la tubería, concluyó que resultaba necesaria la actualización del IGA del administrado, a efectos de que en dicho instrumento se incluya la evaluación integral de los impactos identificados en la actividad de transporte de hidrocarburos a través del ONP, así como los compromisos ambientales que resulten aplicables para garantizar el adecuado manejo y mitigación de dichos impactos.

<sup>25</sup> Aprobado el 19 de junio de 1995 mediante Resolución Directoral N° 136-95-EM/DGH.



10. El 25 de febrero de 2016, Petroperú presentó un escrito ante la DS, a través del cual informó a dicha dirección sobre las acciones efectuadas respecto de lo ordenado a través del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/SD<sup>26</sup>.
11. El 8 de marzo de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación<sup>27</sup> contra la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/SD, a efectos de que la misma sea "revocada y/o declarada nula", en virtud de los siguientes argumentos:

#### Sobre la Medida Preventiva:

- a) Petroperú precisó lo siguiente, partiendo de lo establecido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611<sup>28</sup> y los artículos 11° y 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD:

*"... nos preguntamos, si realmente no es posible eliminar las causas que han generado ambos eventos, cuando actualmente se han realizado todas las acciones técnicas necesarias para paralizar el derrame, además de las necesarias para mitigar las consecuencias de los derrames, tal y como lo expusimos en el escrito de descargos sobre la medida preventiva, escrito de fecha 25.02.16 ingresado a su entidad con registro EOI-016237"<sup>29</sup>*

- b) Asimismo, Petroperú indicó que los argumentos vertidos por la DS en la resolución apelada (ello, con el fin de dictar la medida preventiva por la concurrencia de los tres (3) supuestos previstos en el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD) "se sustentan en la transcripción de documentos elaborados por su autoría, los cuales han sido contradichos por mi representada, pero que a la fecha aún se encuentran en investigación"<sup>30</sup>. En ese sentido, el administrado concluyó que la resolución apelada infringe el principio de imparcialidad como parte del principio de igualdad, toda vez que el OEFA habría considerado incuestionables las actuaciones de su entidad, al punto de sostener, de forma concluyente, su responsabilidad por ambos eventos.

---

<sup>26</sup> Fojas 68 a 78.

<sup>27</sup> Fojas 80 a 95.

<sup>28</sup> Disposición que, a decir del administrado, habría servido de base a la DS para sustentar el dictado de la medida preventiva.

<sup>29</sup> Foja 90.

<sup>30</sup> Foja 90.

- c) En ese mismo sentido, Petroperú agregó que la DS<sup>31</sup> habría desconocido que el numeral 4.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**) establece la posibilidad de eximirse de responsabilidad ante la existencia de determinados supuestos. Por ello, refiere que el hecho de concluir –como lo hace la referida dirección a efectos de dictar la medida preventiva– que lo sucedido configuró impactos ambientales negativos (lo cual no habría sido demostrado de manera categórica), constituiría una actuación extralegal por parte del OEFA, lo cual infringiría sus “derechos materiales y procesales”.
- d) Con relación a las acciones establecidas a través de la medida preventiva<sup>32</sup> Petroperú sostuvo que estas resultaban fáctica y jurídicamente imposibles, toda vez que el tipo de mantenimiento ordenado por la DS (esto es, el “mantenimiento efectivo, inmediato e integral”, así como la calificación de “deterioro severo o significativo”), no tendrían respaldo técnico ni normativo al no encontrarse tipificado como tal en la Norma ASME B 31.4 (*Pipeline Transportation Systems for Liquid Hydrocarbons and Other Liquids*)<sup>33</sup>, en su PAMA o en el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM<sup>34</sup> (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM**). Para arribar a dicha conclusión Petroperú consideró las siguientes razones:
- La norma ASME B 31.4 brinda el marco general sobre el tipo de mantenimiento que puede adoptar cada operador en su Manual de Mantenimiento.
  - El Capítulo VII de la norma ASME B 31.4 (*Operation and Maintenance Procedures*) ha recogido un procedimiento para iniciar las reparaciones al ducto, el cual consiste en la identificación de los defectos que este presenta, para luego

<sup>31</sup> Cabe mencionar que de acuerdo con Petroperú la DS “...a la fecha solo ha emitido los respectivos “Informes Preliminares de Supervisión Directa” para ambos eventos (aún falta el “Informe Final de Supervisión Directa” y posteriormente, solo de ser el caso, se iniciará el PAS)” (foja 91).

<sup>32</sup> Esto es:

- 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.

<sup>33</sup> Norma que de acuerdo con Petroperú le resultaría aplicable, ello conforme al artículo 65° del Decreto Supremo N° 081-2007-EM, Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.

<sup>34</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de noviembre de 2007.



realizar ciertas pruebas a fin de efectuar la reparación, tomando en consideración el espesor remanente. De esta manera, en aquellos casos en los cuales la pérdida del espesor sea menor o igual al 20% no habría necesidad de realizar dicha reparación, mientras que, en casos en los que la pérdida sea mayor o igual al 80%, debería repararse sin mayor análisis. Finalmente, en los casos en los cuales la pérdida se encuentre entre el 20% y 80%, la reparación se definirá en función a la máxima presión de operación admisible.

- En este último supuesto (que la pérdida se encuentre entre el 20% y 80%), la norma ASME B 31.4 indica que la abertura y el espesor remanente de 2 mm son defectos que deben ser intervenidos, pudiendo ser removidos o reparados. En ese contexto, precisó que la Tabla 451.6.2.9-1 (*Acceptable Pipeline Repair Methods*)<sup>35</sup>, muestra las diferentes opciones para su reparación, dentro de las cuales se encuentra la posibilidad de "instalar una camisa Tipo B que cubra o encapsule completamente los defectos".
  - Partiendo de lo antes señalado, precisó que existiría un procedimiento previo para determinar la calidad del deterioro, no existiendo la calificación de "severa"; en consecuencia, la resolución de la DS "...resulta contraria a dichas normas al disponer de manera genérica, sin ningún tipo de análisis que se realicen reparaciones en secciones que no presenten fallas severas o significativas"<sup>36</sup>.
  - Por otro lado, el tipo de mantenimiento ordenado por la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS tampoco se encontraría recogido en su PAMA, pues en dicho instrumento solo se consideró el mantenimiento correctivo, preventivo, predictivo y proactivo, tal como lo establece la norma ASME B 31.4.
- e) Tomando en cuenta dichos argumentos, Petroperú señaló que la resolución apelada habría transgredido el principio de legalidad contemplado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>37</sup> (en adelante, **Ley N° 27444**).

<sup>35</sup> Anexa a la norma internacional.

<sup>36</sup> Foja 93.

<sup>37</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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

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

- f) Por otro lado, indicó que, de mantenerse los efectos de la resolución apelada, se le estaría obligando a actuar sin un marco legal que la oriente, ya que no existe el tipo de mantenimiento ordenado por la DS, ni existe calificación de daño "severo o significativo" para realizar las acciones de reemplazo del ducto. Por ello, Petroperú agregó que la medida preventiva transgrede, incluso, mandatos de índole constitucional, como aquel establecido en el literal a) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, siendo que la DS pretende obligarlo a realizar acciones atípicas.
- g) Finalmente, manifestó que, con independencia de dichas calificaciones, existiría una violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la decisión del OEFA, ya que la extensión sobre la cual recaería el mandato –de haber sido correcto– sería excesiva, lo cual devendría en un severo perjuicio económico al asumir costos elevados por un mantenimiento que no se encuentra respaldado por fundamentos fácticos ni jurídicos, y ajenos a las normas técnicas aplicables.

#### **Sobre el Requerimiento de Actualización de Instrumento de Gestión Ambiental**

- h) Con referencia a la imposición de esta medida administrativa, Petroperú señaló lo siguiente:

*"...en la resolución apelada en su título III denominado "Sobre la necesidad de actualizar el instrumento de gestión ambiental de Petroperú" (página N° 12 de la resolución), donde solo ha fundamentado que "la empresa Petroperú cuenta con un PAMA que es insuficiente", mientras que en fundamentos anteriores (página N° 5 de la resolución) realiza transcripción sobre las varias medidas de mantenimiento de las tuberías del Oleoducto Norperuano con la finalidad de evitar impactos negativos en el ambiente."*

- i) De igual manera, manifestó –considerando lo recogido en el artículo 18° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, lo siguiente:

*"...nos preguntamos, ¿Es SUFICIENTE con haber calificado de "INSUFICIENTE" los compromisos del PAMA para concluir que "difieren de manera significativa con los impactos ambientales negativos generados"?; más aún, cuando los fundamentos del OEFA para considerar amparable esta medida administrativa de*

---

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



*requerimiento de actualización del IGA, se sustenta en hechos que se encuentran en etapa PREVIA al procedimiento administrativo Sancionador - PAS.*<sup>38</sup> (Resaltado de origen).

- j) En ese mismo sentido, Petroperú agregó que la DS<sup>39</sup> habría desconocido que el numeral 4.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece la posibilidad de eximirse de responsabilidad ante la existencia de determinados supuestos. Por ello, el hecho de concluir –tal como lo hace la referida dirección, a efectos de dictar la medida preventiva– que lo sucedido configuró impactos ambientales negativos (lo cual no habría demostrado de manera categórica), es una actuación extralegal por parte del OEFA, lo cual infringiría sus “derechos materiales y procesales”.

## II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>40</sup>, se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>41</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico

<sup>38</sup> Foja 91.

<sup>39</sup> Cabe mencionar que, de acuerdo con Petroperú, la DS “...a la fecha solo ha emitido los respectivos “Informes Preliminares de Supervisión Directa” para ambos eventos (aún falta el “Informe Final de Supervisión Directa” y posteriormente, solo de ser el caso, se iniciará el PAS)” (foja 91).

<sup>40</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

<sup>41</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano, el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos

especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>42</sup>.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>43</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>44</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>45</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>46</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones

---

derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

<sup>42</sup> LEY N° 29325.

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>43</sup> DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>44</sup> LEY N° 28964.

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

<sup>45</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

<sup>46</sup> LEY N° 29325.

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

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de



del OEFA<sup>47</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

17. Finalmente, el literal b), numeral 1 del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las medidas preventivas y la medida de requerimiento de actualización de IGA (entre otras medidas administrativas) emitidos por las instancias competentes del OEFA.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>48</sup>.
19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>49</sup>, prescribe que el ambiente

---

obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>47</sup> DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>49</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

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

comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
21. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>50</sup>.
22. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>51</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>52</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>53</sup>.
23. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>51</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

<sup>52</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>53</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.





medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>54</sup>.
25. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, esta Sala interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo para el dictado de medidas administrativas.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- Si para el dictado de una medida preventiva y una medida de requerimiento de actualización de IGA es necesario que se acredite, previamente, la responsabilidad administrativa de Petroperú en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.
  - Si en virtud de lo verificado en las Supervisiones Especiales del año 2016 correspondía que la DS dicte una medida preventiva y una medida de requerimiento de actualización de IGA a Petroperú; y si la imposición de las referidas medidas administrativas se encuentra debidamente sustentada.
  - Si las obligaciones impuestas en virtud de la medida preventiva dictada mediante la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS, son acordes con el principio de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad recogidos en la Ley N° 27444.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1 Si para el dictado de una medida preventiva y una medida de requerimiento de actualización de IGA es necesario que se acredite, previamente, la responsabilidad administrativa de Petroperú en el marco de un procedimiento administrativo sancionador

<sup>54</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

27. En su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que, a la fecha, la DS solo habría emitido informes preliminares de supervisión directa, faltando el informe final correspondiente y, de ser el caso, el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. En ese contexto, precisó que lo afirmado por la autoridad administrativa<sup>55</sup>, en el sentido de que lo sucedido habría configurado impactos ambientales negativos, no habría sido demostrado de manera categórica. Además, señaló que la DS habría desconocido la posibilidad de eximirla de responsabilidad administrativa<sup>56</sup>, siendo que ello resultaría ser una "actuación extralegal" por parte del OEFA.
28. En esa misma línea manifestó que, a efectos del dictado de la medida de requerimiento de actualización de IGA, no resultaba suficiente señalar que "los compromisos del PAMA son insuficientes" para, luego de ello, concluir que estos diferían de manera significativa con los impactos ambientales negativos generados, ello debido a que los fundamentos de la DS para el dictado de dicha medida estarían sustentados en hechos que aún se encuentran en una etapa previa al procedimiento administrativo sancionador.
29. Como puede apreciarse de lo expuesto en los considerandos precedentes, el argumento que subyace a lo manifestado por Petroperú en su recurso de apelación está referido a que, en el presente caso, las medidas administrativas dictadas por la DS a través de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS, habrían sido dictadas excediendo sus facultades, toda vez que la fundamentación llevada a cabo por dicha dirección habría sido efectuada con base en hechos que aún no habrían sido probados, previamente, en un procedimiento administrativo sancionador, como lo es por ejemplo la afirmación de que los derrames ocurridos en el Oleoducto Norperuano habrían ocasionado impactos negativos al ambiente.
30. En ese sentido, con el propósito de determinar si, en el presente caso, la DS excedió sus facultades al dictar la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA con base en fundamentos que aún no han sido probados en un procedimiento administrativo sancionador, esta Sala considera necesario determinar el alcance de la función de supervisión directa ejercida por la DS –la cual le faculta a dictar medidas administrativas– y su diferenciación con la potestad sancionadora del OEFA ejercida en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

***Respecto al alcance de la función de supervisión directa de la DS y su diferenciación con la potestad sancionadora del OEFA ejercida en el marco de un procedimiento administrativo sancionador***

<sup>55</sup> Ello, a efectos de dictar las medidas administrativas materia de evaluación.

<sup>56</sup> Ello, de conformidad con lo establecido en el numeral 4.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.



31. El artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 contempla como uno de los principios generales para la protección del medio ambiente el principio de prevención<sup>57</sup>, el cual señala lo siguiente:

**"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".*

32. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo<sup>58</sup> y, por otro, a ejecutar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.
33. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28611<sup>59</sup>, establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios

<sup>57</sup> Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

*"...En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.*

*Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin..."*

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>58</sup> Se entiende por impacto ambiental la "Alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto".

Ver: FOY VALENCIA, Pierre y VALDEZ MUÑOZ, Walter. *Glosario Jurídico Ambiental Peruano*. Lima: Fondo Editorial Academia de la Magistratura, 2012, p. 246.

Por otro lado, se entiende por impacto ambiental negativo

*"cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales".*

Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986.

<sup>59</sup> LEY N° 28611.

**Artículo 3°.- Del rol del Estado en materia ambiental**

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.

34. Sobre este punto, cabe destacar que el Estado tiene a su cargo la adopción de medidas tendientes a prevenir procesos de fragmentación de los ecosistemas<sup>60</sup> por actividades antrópicas y a dictar medidas destinadas a su recuperación y rehabilitación, siendo su prioridad aquellos ecosistemas especiales o frágiles<sup>61</sup> – dada sus características y recursos singulares– así como su relación con las condiciones climáticas especiales. En esa misma línea, es responsable de promover y regular el uso sostenible del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación<sup>62</sup>.
35. En ese sentido, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Sinefa**), el cual tiene como ente rector al OEFA, busca asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades susceptibles de generar impactos negativos al ambiente, siendo que para lograr dicho cometido, busca también garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y la potestad sancionadora en materia ambiental, se realicen de manera eficiente<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Debe mencionarse que de acuerdo a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México:  
*"Los ecosistemas se fragmentan cuando los bosques se deforestan a fin de crear nuevas tierras de cultivo, en ese sentido se construye una nueva carretera o se elimina la vegetación acuática de la orilla de un río o lago para obras urbanas o comunitarias. La transformación de un área relativamente homogénea de un ecosistema en otra en la que permanecen fragmentos de menor tamaño. En casos extremos, estos fragmentos pueden quedar en forma de "islas" inmersas en zonas alteradas. La fragmentación de los ecosistemas tiene consecuencias importantes. Las poblaciones de plantas y animales pueden resultar afectadas tanto por los cambios en las condiciones ambientales de su hábitat – dado que cambian las condiciones de luz, humedad, temperatura y el flujo de nutrientes– o porque simplemente son incapaces de sobrevivir en superficies reducidas de sus ecosistemas. Con el tiempo, muchas especies en esos "parches" de ecosistemas pueden extinguirse, lo que empobrece la biodiversidad de una zona. Otras especies, las conocidas como "invasoras", pueden conquistar los parches y adueñarse de ecosistemas que antes les eran ajenos, con efectos negativos sobre las especies nativas. Además de la extinción de especies, pueden desaparecer o reducirse los servicios ambientales de los ecosistemas".*

Disponible en: <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/libros2009/CG007297.pdf>

<sup>61</sup> **LEY N° 28611.**  
**Artículo 98.- De la conservación de ecosistemas**  
La conservación de los ecosistemas se orienta a conservar los ciclos y procesos ecológicos, a prevenir procesos de su fragmentación por actividades antrópicas y a dictar medidas de recuperación y rehabilitación, dando prioridad a ecosistemas especiales o frágiles.

<sup>62</sup> **LEY N° 28611.**  
**Artículo 91°.- Del recurso suelo**  
El Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación. Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes.

<sup>63</sup> **LEY N° 29325.**  
**Artículo 3°.- Finalidad**  
El Sistema tiene por finalidad 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° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la



36. En lo que respecta a la función de supervisión directa, tanto la Ley N° 29325 como la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD<sup>64</sup>, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD**) señalan que esta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales a cargo de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento<sup>65</sup>. En ese sentido, la DS cuenta con la facultad de dictar medidas administrativas ante determinados hallazgos detectados en el ejercicio de dicha función<sup>66</sup>, encontrándose entre ellas las medidas preventivas y las medidas de requerimiento de actualización de IGA.
37. Sobre el particular, con el dictado de una medida preventiva se busca proteger, asegurar o evitar que se produzca un daño grave al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas ante un inminente peligro o alto riesgo, así como a mitigar las causas que generan dicho daño. Para tal efecto, el OEFA ha

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 que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

Nótese que, en ese contexto, la fiscalización ambiental ejercida por el OEFA se constituye como una herramienta para lograr el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables recogidas en la legislación ambiental, en los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental y en los mandatos o medidas emitidos por dicho organismo.

<sup>64</sup> Debe indicarse que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015, se aprobó el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA. Dicho dispositivo legal establece en su artículo 17° que, en caso se encuentren hallazgos que configuren supuestos para el dictado de una medida administrativa, la autoridad de supervisión directa dictará el mandato de carácter particular, la medida preventiva o el requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental, según lo establecido en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

<sup>65</sup> LEY N° 29325.  
Artículo 11°.- Funciones generales  
(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

Artículo 3°.- Finalidad de la función de supervisión directa

La función de supervisión directa se orienta a prevenir daños ambientales y promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, con la finalidad de garantizar una adecuada protección ambiental.

De acuerdo con la definición recogida en el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD, el hallazgo es el "hecho relacionado con el desempeño ambiental del administrado y con el cumplimiento o presunto incumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables" (definición contenida en el literal f) del artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD.



contemplado requisitos así como un procedimiento específico para su dictado, conforme se advierte de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

38. Siguiendo la presente línea argumentativa, la medida de requerimiento de actualización de IGA es dictada con el propósito de que exista correspondencia entre los impactos negativos declarados en el IGA de un administrado y los generados efectivamente como consecuencia de sus actividades, de tal manera que las acciones o medidas asumidas en el referido instrumento (compromisos ambientales que responden a determinados impactos negativos) constituyan verdaderas herramientas tendientes a prevenir o minimizar dichos impactos. En ese sentido, en caso la DS advierta que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa con los declarados en el IGA correspondiente, puede dictar dicha medida administrativa, la cual debe enmarcarse dentro de lo estipulado en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.
39. Ahora bien, la función de fiscalización y sanción del OEFA en sentido estricto, comprende la facultad de investigar en el marco de un procedimiento administrativo sancionar la comisión de posibles infracciones administrativas (ello, a efectos de determinar la existencia o no de responsabilidad de un determinado administrado), así como la de imponer, de ser el caso, las correspondientes sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa ambiental, instrumentos de gestión ambiental o disposiciones emitidas por el OEFA. Para ello, la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD incluye diversas disposiciones relacionadas con el desarrollo del mencionado procedimiento sancionador; entre ellas, la posibilidad de que el administrado pueda ser eximido de responsabilidad administrativa en caso logre acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero<sup>67</sup>.
40. Bajo dichas consideraciones, resulta necesario dejar establecido que, para el dictado de las medidas administrativas en el marco de la función de supervisión directa ejercida por la DS, no es requisito que exista un pronunciamiento previo por parte de la DFSAI<sup>68</sup> en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, o que el dictado de las medidas administrativas se realice con base en hechos "probados" con anterioridad a dicho procedimiento. Por el contrario, tal como fuese mencionado en considerandos precedentes, para el dictado de las

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad solo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...).

<sup>68</sup> Órgano competente del OEFA para determinar la existencia de responsabilidad administrativa.





medidas administrativas por parte de la DS, estas deben cumplir con los requisitos y con el procedimiento previsto en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (el cual no contempla los dos criterios alegados por el administrado).

41. Finalmente, resulta necesario advertir que, si bien las medidas administrativas pueden originarse por hallazgos que, a su vez, podrían calificar como presuntas infracciones administrativas<sup>69</sup>, la imposición de dichas medidas tampoco dependerá de la previa culminación del procedimiento administrativo sancionador; por el contrario, estará supeditada a la finalidad que se pretende perseguir con su dictado<sup>70</sup>.
42. En virtud de lo expuesto, lo alegado por Petroperú, en el sentido de que la DS excedió sus facultades al dictar la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA sin que exista un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente (en este caso, la DFSAI), carece de sustento legal, ello debido a que la DS cuenta con facultad para dictar medidas administrativas ante determinados hallazgos detectados en el ejercicio de la función de supervisión directa, entre las cuales se encuentran la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA. Cabe destacar además que la administrada no ha acreditado, en el presente caso, la ruptura del nexo causal (en los términos previstos en el considerando 39 de la presente resolución), siendo por tanto necesario desestimar el presente argumento, al no existir sustento alguno para eximirla de responsabilidad administrativa.

**V.2 Si en virtud de lo verificado en las Supervisiones Especiales del año 2016 correspondía que la DS dicte una medida preventiva y una medida de requerimiento de actualización de IGA a Petroperú; y si la imposición de las referidas medidas administrativas se encuentra debidamente sustentada**

43. Petroperú indicó que la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/CD habría vulnerado el principio de imparcialidad (como parte del principio de igualdad), toda vez que la DS –a efectos de dictar la medida preventiva– habría encontrado sustento “...en la transcripción de los documentos elaborados por su autoridad...” Asimismo, cuestionó el supuesto carácter incuestionable de las actuaciones de dicha autoridad, al haberse expresado “...de forma concluyente sobre la responsabilidad de mi representada en ambos eventos”.
44. Al respecto, corresponde indicar que el derecho a la igualdad es un derecho constitucional contemplado en el inciso 2) del artículo 2° de la Constitución Política

<sup>69</sup> En efecto, conforme al artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, en algunos casos, un hallazgo de presunta infracción administrativa podría originar también la emisión de una medida administrativa.

<sup>70</sup> Dichas finalidades han sido recogidas en los considerandos N°s 37 y 38 de la presente resolución.

del Perú<sup>71</sup>, el cual garantiza que nadie debe ser discriminado por motivo de raza, sexo, idioma, religión, condición económica o de cualquier otra índole.

45. Cabe destacar que el mencionado principio ha sido recogido en el numeral 1.5 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>72</sup>, a través del denominado principio de imparcialidad, el cual establece que la Autoridad Administrativa debe otorgar un tratamiento y tutela igualitarias a los administrados frente al procedimiento.
46. En efecto, este último principio impone a la Autoridad Administrativa respetar el derecho a la igualdad de los administrados, lo cual implica que la aplicación de una misma disposición no debe ser efectuada de forma distinta o sobre la base de condiciones personales o sociales de estos últimos. En ese sentido, para que se transgreda dicho principio, debe haber identidad entre los supuestos de hecho, y que estos sean resueltos de forma contradictoria por la Administración.
47. Partiendo de lo antes señalado, resulta claro para esta Sala que el principio de imparcialidad antes citado parte de la premisa que existan dos (2) o más supuestos similares, pues solo así la Administración tendría el deber de realizar un tratamiento igualitario<sup>73</sup>. En ese sentido, no queda claro para esta Sala –tomando en consideración la definición del principio en cuestión– en qué medida este habría sido vulnerado, partiendo del argumento esgrimido por el administrado en el considerando 43 de la presente resolución.
48. Sin perjuicio de ello, esta Sala considera conveniente identificar la verdadera naturaleza del pedido de la empresa apelante –ello, en atención a lo dispuesto en

<sup>71</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

1. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

<sup>72</sup> LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principio del procedimiento administrativo

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

(...)

1.5 Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general (...)

<sup>73</sup> Al respecto Morón Urbina sostiene lo siguiente:

*"Para que se genere una violación del derecho de igualdad en la aplicación de la ley, aparte de la necesidad de que se trate de un mismo órgano administrativo que los haya expedido, es preciso que exista una sustancial identidad entre los supuestos de hecho resueltos por el órgano administrativo en forma contradictoria. Tal identidad de los supuestos de hecho, desde luego, no tiene que ser plena. Basta que existan suficientes elementos comunes como para considerar que los supuestos de hecho ejuiciados son jurídicamente iguales y que, por tanto, debieron merecer una misma aplicación de la norma."*

Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 72.



el numeral 1.6 del artículo IV<sup>74</sup> y numeral 75.3 del artículo 75° de la Ley 27444<sup>75</sup> – ya que Petroperú cuestiona la forma en la cual fue motivada la resolución expedida por la DS (transcripción de los documentos elaborados por su autoría)<sup>76</sup>. En ese sentido, esta Sala considera pertinente encausar su pedido como un presunto incumplimiento al deber que tiene la Administración de motivar sus decisiones, conforme a lo exigido por la Ley N° 27444.

49. Con relación a ello, debe indicarse en primer lugar que, conforme a lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>77</sup>, existen dos (2) principios jurídicos relacionados con la motivación de los actos administrativos: el principio de verdad material y el principio del debido procedimiento<sup>78</sup>. El primero de ellos dispone que los hechos que sustenten las

74

**LEY 27444.****Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.-**

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

(...)

**1.6. Principio de Informalismo.-** Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

75

**LEY 27444.**

**Artículo 75°.- Deberes de las autoridades en los procedimientos.-** Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

3. Encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos (...)

76

Al respecto, según Morón las formas de motivación pueden ser por modo expreso o por referencias ciertas y seguras a través de la *"aceptación íntegra de los pareceres o dictámenes previos existentes en el expediente"*.

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 159.

77

**LEY N° 27444.****Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

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

(...)

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

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

78

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:



decisiones adoptadas por la autoridad administrativa se encuentren verificados plenamente, mientras que el segundo establece la garantía a favor de los administrados de que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivadas y fundadas en derecho.

50. Partiendo de lo antes expuesto, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, exponer los hechos (debidamente probados) que sirven de sustento a sus decisiones<sup>79</sup> y, por otro, que tales decisiones se encuentren fundadas o sustentadas en normas que la facultan a adoptar dichas decisiones (en este caso, la imposición de la medida preventiva y de la medida de requerimiento de actualización de IGA), ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
51. Dicho esto, debe mencionarse en segundo lugar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo. Nótese en ese sentido que, según lo señalado en el artículo 6° de la Ley N° 27444, la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado<sup>80</sup>. Nótese además que la referida

---

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

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

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

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

*(...)*

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

Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados (con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado).

<sup>80</sup> LEY N° 27444.

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)



disposición ha otorgado a la Administración la facultad de motivar sus decisiones mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de informes que obran en el expediente administrativo, con la condición de que se les identifique como tal<sup>81</sup>.

52. Bajo esa línea argumentativa, corresponde señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD –en sus artículos 14° y 19°– ha recogido expresamente que la resolución que dispone una medida preventiva o una medida de requerimiento de actualización de IGA (acto administrativo por definición) debe encontrarse debidamente motivada, precisando que para dicho propósito debe emitirse un informe técnico que sustente la medida propuesta. De ello, es posible concluir que aquellas resoluciones sustentadas en informes técnicos existentes en el expediente administrativo –además de cumplir con un mandato legal– son acordes con la debida motivación de un acto administrativo.
53. Habiendo precisado dicha cuestión, esta Sala considera pertinente determinar si en observancia del deber de motivación de los actos administrativos, la DS dictó las medidas administrativas materia de evaluación con base en hechos que fueron debidamente probados y en el marco de las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, ello a fin de determinar si la imposición de las referidas medidas se encuentra debidamente sustentada.

---

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

**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

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

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

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

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

81

Sobre esta forma de motivación de los actos administrativos, Morón ha resaltado lo siguiente:

*"En el caso de esta última modalidad [la recogida en el numeral 6.2 del artículo 6° de la Ley N° 27444] tenemos que precisar que subsiste la necesidad de justificar tanto lo fáctico como lo jurídico del acto, por lo que si los informes se refieren solo a uno de estos extremos, la autoridad deberá complementarlos en forma debida. Del mismo modo, a efectos de procedimiento, los informes citados como antecedentes justificativos, se entienden integrantes del acto mismo, y la autoridad, asume la responsabilidad por ellos también."*

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 159.



54. Para ello, es necesario acotar que, de la revisión de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/CD, se advierte que la DS dictó las medidas administrativas materia de evaluación considerando como argumento central el siguiente<sup>82</sup>:

*"...se tienen indicios de que la empresa Petroperú no ha dado el mantenimiento preventivo/predictivo a los Tramos I y II y al Ramal Norte del Oleoducto Norperuano de acuerdo a lo establecido en su PAMA, toda vez que en las visitas de supervisión llevadas a cabo durante los meses de enero y febrero del presente año se verificó que los dos derrames producidos en el Tramo II y en el Ramal Norte del Oleoducto se originaron por fallas por efectos de corrosión externa, lo cual evidenciaría que la empresa Petroperú no estaría adoptando las medidas necesarias para prevenir derrames que generen impactos ambientales" (Resalado y subrayado agregado)*

55. Como puede advertirse, según la DS, habrían existido indicios suficientes para concluir que el derrame de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP fue producto de la corrosión externa sufrida en las tuberías, la cual a su vez fue causada por la falta de mantenimiento preventivo/predictivo en dichas instalaciones, de conformidad con lo establecido en el PAMA de Petroperú.
56. Partiendo de dicha conclusión –a efectos del análisis de motivación– esta Sala identificará si, tal como lo señala la DS, el PAMA del ONP ha previsto, como obligación ambiental fiscalizable, el compromiso de efectuar el mantenimiento de sus instalaciones para evitar posibles derrames de hidrocarburos en el ONP a causa de su deterioro<sup>83</sup>. Luego de ello, se procederá a analizar los hechos detectados en las supervisiones especiales del año 2016 –hechos sobre los cuales la DS sustentó su pronunciamiento– así como la evaluación realizada en el Informe Técnico, para finalmente determinar si en virtud de los hechos detectados en dichas supervisiones, correspondía que la DS imponga las medidas administrativas materia de análisis a Petroperú.

*Sobre los compromisos del PAMA del Oleoducto Norperuano relacionados a posibles derrames producto de la falta de mantenimiento de dicha instalación*

57. De acuerdo con la Disposición Transitoria Única del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-93-EM<sup>84</sup>, aquellas empresas que se encontraban

<sup>82</sup> Foja 62 reverso y 63.

<sup>83</sup> Ello, es relevante toda vez que la función de supervisión directa comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los administrados, contenidas, entre otros, en sus IGA, con el fin de asegurar su cumplimiento.

<sup>84</sup> DECRETO SUPREMO N° 046-93-EM.  
TITULO XV  
DISPOSICION TRANSITORIA

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



operando antes de la expedición de dicho instrumento legal debían presentar un PAMA a fin de adecuarse a las nuevas obligaciones ambientales establecidas en el referido reglamento de protección ambiental.

58. En ese contexto, considerando que las operaciones en el Oleoducto Norperuano<sup>85</sup> fueron iniciadas con anterioridad a la promulgación del Decreto Supremo N° 046-93-EM<sup>86</sup>, estas calificaban como una "operación existente" y por tanto, requerían

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

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

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

De existir observaciones, éstas deberán absolverse en un plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la notificación de Las observaciones bajo apercibimiento de sanción.

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

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

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

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

<sup>85</sup> La principal función del ONP es el transporte de crudo desde la Selva a la Costa, su almacenaje y posterior embarque en buques-tanques. Para realizar dicha función el ONP cuenta con estaciones y un terminal marítimo (Bayovar). Ver nota a pie N° 1.

<sup>86</sup> Conforme se aprecia del PAMA del ONP, este inició sus operaciones en el año 1976:

*"V. Descripción de la Actividad Empresarial  
(...)*

*F. Fecha de inicio de operaciones*

*Cronológicamente el Oleoducto empezó sus operaciones de la siguiente manera:*

*Tabla 9. Fecha de inicio de Operaciones*

31 Diciembre 1976	Estación 1 empieza a recepcionar crudo
14 Enero de 1977	Estación 1 empieza bombeo hacia Estación 5
15 Marzo 1977	Estación 5 empieza bombeo hacia Estación 6
16-Febrero 1978	Estación Andoas empieza bombeo hacia Estación 5
15 Abril 1979	Estación Morona empieza su operación de rebombeo
07 Abril 1977	Estación 6 empieza bombeo hacia Estación 7
27 Abril 1977	Estación 7 empieza bombeo hacia Estación 8
04 Mayo 1977	Estación 8 empieza bombeo hacia Estación 9
09 Mayo 1977	Estación 9 empieza bombeo hacia Bayóvar
24 Mayo 1977	Llega petróleo a Bayóvar
08 Junio 1977	Se realiza el primer embarque de crudo en el Muelle de Bayóvar

(página 50 del PAMA).

de un PAMA el cual contemplase el proceso de adecuación de dichas operaciones a las exigencias del Decreto Supremo N° 046-93-EM. Es por ello que el 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos del Minem, a través de la Resolución Directoral N° 136-95-EM/DGH, aprobó el "Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano" a favor de Petroperú.

59. De la revisión del PAMA del ONP se aprecia que Petroperú consideró como objetivo del mismo el siguiente<sup>87</sup>:

*"II. Introducción*

*(...)*

*B. Objetivo*

*El objetivo del presente estudio es establecer el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, PAMA, incluyendo lineamientos y acciones para proteger el ambiente de la posible contaminación que originaría inadecuadas prácticas operativas o derrames en el transporte de petróleo a través del Oleoducto Nor-peruano y Ramal Norte (...)" (Énfasis agregado)*

60. Con la finalidad de cumplir dicho objetivo (protección del ambiente ante posibles derrames en el transporte de hidrocarburos a través del ONP), Petroperú estableció como una de sus "Políticas y Prácticas Ambientales" del PAMA del ONP contar con un "Plan Maestro de Mantenimiento", puesto que, de acuerdo con lo recogido en dicho IGA, una de las principales causas de deterioro ambiental durante la operación de un proyecto es la reducida aplicación de mantenimiento preventivo de los equipos<sup>88</sup>.
61. Es así que en dicho documento, Petroperú identificó al mantenimiento preventivo de los equipos del ONP como una de las soluciones para evitar el derrame de hidrocarburos ante la ocurrencia de determinadas situaciones como la rotura de la tubería<sup>89</sup>. Sobre el particular, nótese el siguiente cuadro<sup>90</sup>:

<sup>87</sup> Página 8 del PAMA del ONP.

<sup>88</sup> Página 56 del PAMA del ONP.

<sup>89</sup> Cabe precisar que, de acuerdo con Petroperú, la rotura de la tubería califica como una falla de equipos, encontrándose entre otras la rotura de anillo, rotura de manga, falla de pistola de surtidor, perforación de tanque, falla del sistema neumático, transporte y corrosión. (página 104 del PAMA del ONP).

De otro lado, es necesario destacar que de acuerdo con el PAMA del ONP, se ha recogido como una de las causas del derrame de hidrocarburos la falla de los equipos (como rotura de la tubería y su corrosión):

*"Del cuadro de banco de datos para derrames de petróleo encontramos que:*

- De un total de 42 ocurrencias (100%) por derrames el 35,71% corresponde a fallas operativas (15 ocurrencias). El 28,57% corresponde a falla de equipos (12 ocurrencias). Con el 16,66% encontramos tanto a los atentados como a los deslizamientos de tierra (7 ocurrencias) y por ultimo una ocurrencia por sismo representa el 2.38% (...)" (página 105 del PAMA del ONP).*

<sup>90</sup> Páginas 61 a 74 del PAMA del ONP.



**Cuadro N° 2 : identificación del mantenimiento preventivo ante determinados impactos en la operación del ONP**

Situación	Impacto	Efecto	Gravedad	Solución
Riesgo de rotura de tubería en cruce de ríos	Riesgo de contaminación de riveras por derrame de petróleo por posible rotura de tubería en cauces de río	Desequilibrio y alteración del ecosistema acuático	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalar barreras artesanales (50 aproximadamente) en cruces de ríos y quebradas, para impedir que posible derrame llegue a un efuente.</li> <li>• Adiestrar a los pobladores ribereños en la confección de barreras artesanales para proteger sus riveras y cochas.</li> </ul>
Retrasos en los mantenimientos preventivos, especialmente en lo que se refiere a limpieza interna de tanques, a sistemas de puesta a tierra y pararrayos, sistemas de drenajes y recolección, pintado de tanques corroídos, y mantenimientos de válvulas principales	Posible contaminación de suelos por fuga de petróleo, debido al retraso en el mantenimiento preventivo, especialmente en lo que se refiere a sistemas de drenajes y recolección, reparación de tanques (corroídos), y mantenimiento de válvulas y accesorios en líneas de flujo	Cambios en la calidad de suelos y daños a la infraestructura	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutar los programas de mantenimiento en los plazos establecidos, según el Plan Maestro de Mantenimiento del Oleoducto.</li> </ul>
Insuficiente cantidad de detectores de fuga de crudo en el Oleoducto	Derrame mayor por demora en acciones ante una rotura o derrame, debido a insuficiente cantidad de detectores y bloqueadores de fuga de crudo en puntos críticos del Oleoducto en el Sector Oriente.	Contaminación ambiental	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar sistemas automáticos de detectores de fuga de crudo.</li> <li>• Evaluación e instalación de válvulas de bloqueo en cruces de ríos tales como el Nucuray, Ungumayo, Pastaza, Morona y Marañón sobre el ONP y ríos Pastaza, Sinchiyacu, Chapuli, Morona y Marañón.</li> </ul>

Fuente: PAMA del ONP  
Elaboración: TFA

62. En esa misma línea, con la finalidad de eliminar o reducir la emisión de sustancias polucionantes, Petroperú se comprometió a ejecutar los planes de mantenimiento preventivo/predictivo<sup>91</sup>:

*"VIII. Plan de Manejo Ambiental  
(...)*

*B. Mantenimiento*

*Los actuales dispositivos legales de protección y manejo ambiental exigen una continuidad de planes de mantenimiento de equipos que garanticen el adecuado funcionamiento de los sistemas productivos, con la finalidad de eliminar o reducir al mínimo la emisión de sustancias polucionantes.*

*De acuerdo con la renovada filosofía de protección ambiental y la Declaración de Política Ambiental, Petroperú ejecutará los planes de mantenimiento preventivo/predictivo, según el Plan Maestro vigente."*

63. Por otro lado, debe destacarse que el compromiso de Petroperú de adoptar medidas de mantenimiento integral de las tuberías del ONP, con la finalidad de evitar impactos negativos en el ambiente, comprende<sup>92</sup>:

- i. Realizar inspecciones topográficas y batimétricas en el cruce de los ríos del Oleoducto Norperuano y el Oleoducto Ramal Norte.
- ii. 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; y, (ii) inspección geométrica.
- iii. Realizar el mantenimiento de válvulas de líneas y cruces aéreos.
- iv. 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.
- v. Realizar inspecciones y monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto, las cuales comprenden a su vez: a) la realización de inspecciones visuales sobre el derecho de vía; y, b) el continuar con el sistema de control SCADA<sup>93</sup>.

64. De los compromisos recogidos en el PAMA del ONP, es posible concluir que Petroperú identificó como un posible impacto de su actividad el derrame de hidrocarburos producto de fallas de los equipos en el ONP, siendo que por ello consideró adoptar medidas destinadas al mantenimiento preventivo/predictivo de sus instalaciones (compromiso ambiental). En ese sentido, el PAMA del ONP ha

<sup>91</sup> Página 94 del PAMA del ONP.

<sup>92</sup> Dicho compromiso fue recogido de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2003 con relación a la "Evaluación e Instalación de Válvulas en Crudos de Ríos".

<sup>93</sup> 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.



previsto, como obligación ambiental fiscalizable, el compromiso de efectuar el mantenimiento de sus instalaciones para evitar posibles derrames de hidrocarburos en el ONP a causa de su deterioro.

65. Teniendo en cuenta dicha obligación ambiental fiscalizable por el OEFA, esta Sala procederá a continuación a verificar si, en razón de los hechos detectados en las Supervisiones Especiales del 2016, correspondía que la DS imponga a Petroperú una medida preventiva y una medida de requerimiento de actualización de IGA.

*Sobre los hechos detectados durante las supervisiones especiales al Tramo II y Ramal Norte del Oleoducto Norperuano*

66. En el presente caso, en virtud del derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo II del ONP el 25 de enero de 2016 (informado por el administrado a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales<sup>94</sup>), la DS llevó a cabo una Supervisión Especial entre el 27 al 29 de enero de 2016, a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de Petroperú (entre ellas, la indicada en el acápite precedente).
67. Sobre el particular, al supervisar las instalaciones del Tramo II del Oleoducto Norperuano, la DS detectó lo siguiente<sup>95</sup>:

*Punto de la fuga de petróleo crudo: con fecha 27 de enero de 2016, se verificó que un tubo de 36" de diámetro, tramo II del Oleoducto Nor Peruano, ubicado a aproximadamente en el Km 440 + 781, [presenta] una "falla" a través del cual se producía la fuga de petróleo crudo.*

(...)

*Con fecha 28 de enero de 2016, se verificó que la fuga de petróleo crudo ya había sido controlada; se observó una plancha metálica soldada a la tubería con*

<sup>94</sup> Fojas 1 a 4. Uno de las circunstancias consideradas por el numeral 9.1 del artículo 9° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD para que la DS del OEFA lleve a cabo una Supervisión Especial:

**Artículo 9.- De los tipos de supervisión directa**

9.1 En función de su alcance, las supervisiones pueden ser:

a) **Supervisión regular:** Supervisiones programadas en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - PLANEFA, que tienen por objeto verificar integralmente el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados.

b) **Supervisión especial:** Supervisiones no programadas, cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales específicas de los administrados. Estas supervisiones pueden llevarse a cabo en las siguientes circunstancias:

- (i) Actividades informales o ilegales;
- (ii) Accidentes de carácter ambiental;
- (iii) Denuncias;

(iv) Verificación del cumplimiento de instrumentos de gestión ambiental cuya supervisión no haya sido objeto de programación anual, o que requieran de mayor seguimiento en función de los resultados de supervisiones regulares previas;

(v) Reportes de emergencias formulados por los administrados;

(vi) Solicitudes de intervención formuladas por organismos públicos, de conformidad con la legislación de la materia; y

(vii) Otras circunstancias que evidencien la necesidad de efectuar una supervisión, tales como espacios de diálogo.

Foja 16.

un tapón y una válvula de 2" de diámetro, colocado en la zona de la tubería por donde fugaba el petróleo crudo. (Énfasis agregado)

68. En atención a ello, la DS consideró como hallazgo lo siguiente<sup>96</sup>:

**"Se verificó que el derrame de petróleo crudo se produjo por una "falta" en la tubería de 36" de diámetro, ubicado aproximadamente en el Km 440+781 del ONP [Oleoducto Norperuano], como consecuencia del derrame se habría afectado:**

- **El cuerpo de agua** de la denominada quebrada Inayo, en una longitud aproximada de 3.5 Km (lineales). Así como, las orillas de la referida quebrada en los 3.5 kilómetros.
- **Cultivos** tales como cacao y plátano, colindantes al punto donde se produjo el derrame del petróleo crudo.
- **Suelo (superficial)** en un área de aproximadamente 50 m<sup>2</sup>, a los alrededores del punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo." (Énfasis y subrayado agregado)

69. Lo detectado en la supervisión se complementa con las siguientes vistas fotográficas<sup>97</sup>:



Foto 02: Se observa que el petróleo crudo no ha sido controlado, y se sigue realizando movimiento de tierra de la tubería en el Punto de falla.

Foja 15.

Fojas 43 a 50.





**Foto 03:** Se observa que el petróleo crudo está saliendo por una "falla" de la tubería de 36" de diámetro. Asimismo, se observa que el deterioro de la tubería se produjo por efectos de corrosión externa.



**Foto 11:** Vista del punto del derrame de petróleo crudo, se observa que el derrame ya fue controlado.





**Foto 12:** Vista cercana de zona de la tubería por donde fugaba el petróleo crudo, se observa una plancha metálica soldada a la tubería con un tapón y una válvula de 2" de diámetro.

70. Por otro lado, con ocasión del derrame de petróleo crudo ocurrido en el Ramal Norte del Oleoducto Norperuano el 3 de febrero de 2016 (informado por el administrado a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales<sup>98</sup>), la DS llevó a cabo una Supervisión Especial entre el 6 al 11 de febrero de 2016, a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de Petroperú.
71. Sobre el particular, al supervisar las instalaciones del Tramo II del Oleoducto Norperuano, la DS detectó lo siguiente<sup>99</sup>:

"Punto del derrame de petróleo crudo:

**Ramal Norte del Oleoducto Norperuano en el KM 206+031 presenta una rajadura de aproximadamente 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho, a través del cual se producía el derrame de petróleo crudo, el mismo que fue controlado en su totalidad el día 09.02.2016, mediante la instalación de una grapa." (Énfasis agregado)**

<sup>98</sup> Fojas 1 al 4.

<sup>99</sup> Foja 12.



72. En atención a ello, la DS consideró como hallazgo lo siguiente<sup>100</sup>:

***"Se verificó que el derrame de petróleo crudo se produjo a través de una apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho aproximadamente en posición 12 horas, en la tubería de 24" de diámetro, ubicado en el Km 206+031 del Ramal Norte del ONP [Oleoducto Norperuano]; la falla en la tubería (apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho) se habría producido por efectos de corrosión externa. Por otro lado, el derrame de crudo fue controlado mediante la instalación de una grapa el día 09.02.2016.***

*Como consecuencia del derrame se habría afectado:*

**1. Cuerpo de agua:**

- ❖ *Un canal de escorrentía que pasa por el punto de derrame hasta el punto de confluencia con la Quebrada Cashacaño (punto por determinar).*
- ❖ *Las aguas y ambos márgenes de la Quebrada Cashacaño; desde el punto de confluencia con el canal de escorrentía hasta la desembocadura al río Morona.*
- ❖ *Río Morona, donde se pudo apreciar presencia de hidrocarburos (procedente de la Quebrada Cashacaño) en ambos márgenes del referido río, formando pequeñas manchas discontinuas y grumos dispersos sobre la superficie de las aguas, esta situación se pudo observar desde aproximadamente 1.5 horas (altura del caserío "El MILAGRO"), hasta la desembocadura de la Quebrada Cashacaño.*

**2. Suelo:**

- ❖ *Áreas aledañas al punto del derrame 400 m<sup>2</sup> aproximadamente.*
- ❖ *Otros por determinar. (Énfasis y subrayado agregado)*

73. Lo detectado en la supervisión se complementa con las siguientes vistas fotográficas<sup>101</sup>

Foja 11.

Fojas 20 a 42.



Foto 19: Muestra el área afectada en el punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo por falla en el oleoducto.  
Coordenada WG84: 9524314N/0237150E.



Foto 20: Muestra el área afectada en el punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo por falla en el oleoducto.  
Coordenada WG84: 9524314N/0237150E.

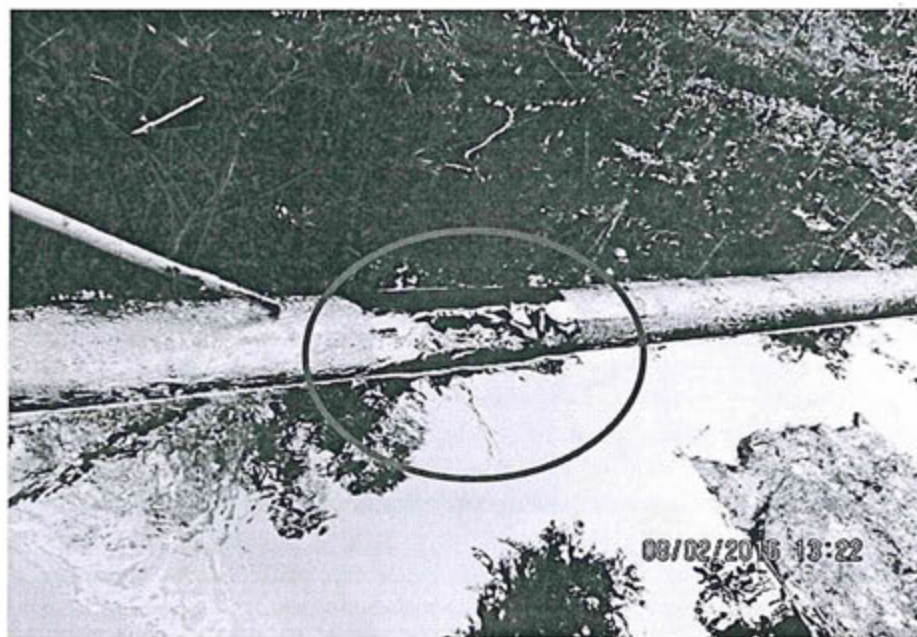
*[Handwritten signature in blue ink]*





*Foto 21: Muestra el área afectada en el punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo por falla en el oleoducto.*

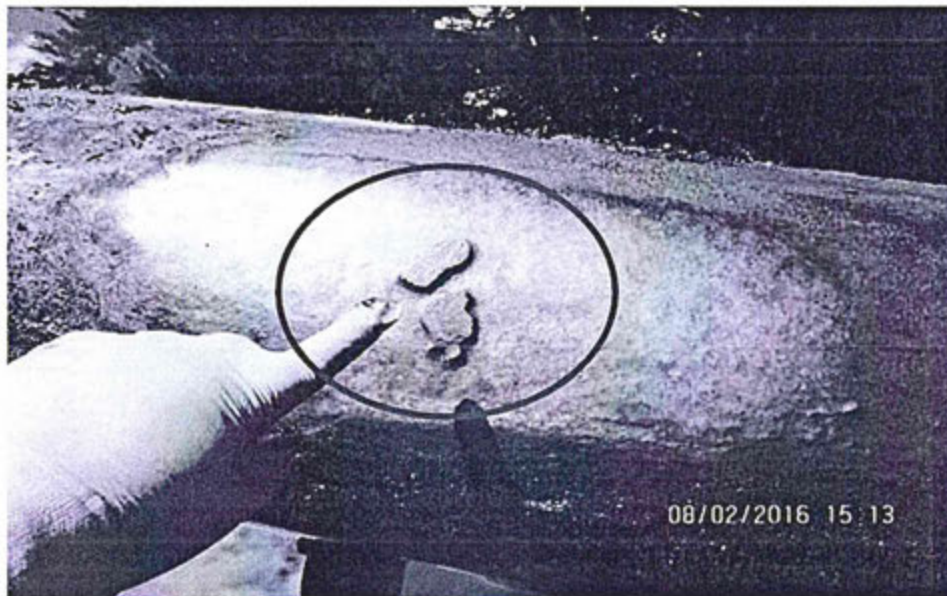
*Coordenada WG84: 9524314N/0237150E*



*Foto 22: Muestra el punto de la FALLA donde se produjo el derrame de petróleo crudo, el mismo que aún no había sido controlado.*

*Coordenada WG84: 9524314N/0237150E*





**Foto 23:** Muestra el desgaste y/o deterioro que ha sufrido la tubería por efectos de corrosión severa, los dos puntos muestran el estado inicial de la tubería.  
Coordenada WG84: 9524314N/0237150E.



**Foto 24:** Muestra el desgaste y/o deterioro que ha sufrido la tubería por efectos de corrosión severa, los dos puntos muestran el estado inicial de la tubería.  
Coordenada WG84: 9524314N/0237150E.

*Handwritten signature in blue ink, possibly reading 'Foto'.*



74. De acuerdo con los hallazgos detectados por la DS en la Supervisión Especial al Tramo II y en la Supervisión Especial al Ramal Norte del ONP es posible concluir que el derrame de petróleo crudo ocurrido en enero y en febrero del año 2016, se produjeron por fallas de las tuberías en el Oleoducto Norperuano en sus tramos II y Ramal Norte; específicamente, por la corrosión externa sufrida en dichos equipos.

Sobre la evaluación efectuada en el Informe de Supervisión

75. Teniendo en cuenta los hallazgos detectados en las supervisiones especiales, la DS elaboró el Informe Técnico –de conformidad con lo establecido en el artículo 14° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD –concluyendo lo siguiente<sup>102</sup>:

*15. El mantenimiento preventivo/predictivo del Tramo II así como al RAMAL Norte del Oleoducto Norperuano es una obligación derivada de los compromisos ambientales asumidos por Petroperú, en tanto permite identificar cuando el sistema del ducto puede fallar, lo que a su vez garantiza que se puedan adoptar las medidas conducentes a prevenir cualquier incidente que genere un daño ambiental. Dicha obligación cobra mayor importancia cuando la obligación de mantenimiento de equipos se encuentra comprendida como una obligación ambiental en el PAMA del administrado.*

*(...)*

*29. En ese orden de ideas, ha quedado demostrado lo siguiente:*

- La empresa Petroperú no ha dado el mantenimiento preventivo /predictivo al Tramo II así como al Ramal Norte del Oleoducto Norperuano de acuerdo a lo establecido en su PAMA, mas aun considerando que las características del área donde se encuentra ubicado el oleoducto es una zona considerada muy humeda ubicada en la cuenca del río Marañón dentro de la Llanura Amazónica, por lo que es posible que dicha condición haya acelerado el proceso corrosivo del oleoducto por falta de mantenimiento. Cabe señalar que el mantenimiento preventivo/predictivo del Tramo II así como al Ramal Norte del Oleoducto Norperuano es una obligación derivada de los compromisos ambientales asumidos por Petroperú, en tanto permite identificar cuando el sistema del ducto puede fallar, lo que a su vez garantiza que se puedan adoptar las medidas conducentes a prevenir cualquier incidente que genere daño ambiental.*
- La empresa Petroperú no ha realizado un adecuado control de los efectos causados por los derrames en el Tramo II y en el Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, ya que el impacto generado por el volumen de petróleo derramado en campo fue de gran magnitud. Asimismo, a partir de los medios probatorios recabados por el equipo de supervisores, así como del análisis de los indicios advertidos, se ha determinado que el impacto ambiental causado por el derrame de*

*petróleo crudo del oleoducto operado por Petroperú, habría ocasionado un daño potencial a la flora, fauna y vida o salud humana."*

76. Sobre la base de dichas consideraciones, a través del Informe Técnico, se propuso el dictado de una medida preventiva en el marco de lo establecido en el PAMA del ONP, así como una medida de requerimiento de actualización de IGA.
77. En este punto es importante precisar que el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades, mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo dispone:

**Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria**

*No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.*

78. Asimismo, el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD<sup>103</sup>, señala que el Acta de Supervisión Directa es el documento suscrito en ejercicio de la función de supervisión directa que registra los hallazgos verificados *in situ*, los requerimientos de información efectuados durante la supervisión y todas las incidencias vinculadas a la supervisión de campo.
79. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta Sala es de la opinión que las Actas de Supervisión Directa, así como los Informes Técnicos correspondientes elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, contienen los hechos constatados en las supervisiones efectuadas, razón por la cual resultan medios probatorios idóneos para evaluar la procedencia o no de una medida administrativa, puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones.
80. Por tanto, de las Actas de Supervisión Directa de las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, así como de lo advertido en el Informe Técnico, se encuentra acreditado: i) que los derrames de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte del Oleoducto Norperuano fueron producto de la falla de equipos (corrosión externa sufrida en las tuberías), lo cual habría sido, a su vez, producto de la falta de mantenimiento preventivo/predictivo de dichas instalaciones, ello de conformidad con lo establecido en el PAMA del ONP; y, ii) que los derrames ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del Oleoducto Norperuano generaron impactos negativos en el suelo así como en distintos cuerpos hídricos, tales como las Quebradas Inayo,

<sup>103</sup>

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD.**

**Artículo 6°.- Definiciones**

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

a) **Acta de Supervisión Directa:** Documento suscrito en ejercicio de la función de supervisión directa, que registra los hallazgos verificados *in situ*, los requerimientos de información efectuados durante la diligencia de supervisión y todas las incidencias vinculadas a la supervisión de campo.



Cashacaño y los ríos Chiriaco y Morona, y en las comunidades aledañas a las zonas de ambos derrames.


81. Por tanto, esta Sala considera que los hechos señalados en la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS se encuentran debidamente acreditados sobre la base de las Actas de Supervisión Directa y del Informe Técnico correspondiente.

Sobre la imposición de las medidas administrativas a Petroperú

82. Sobre la base de los hallazgos detectados en las supervisiones especiales –los cuales fueron recogidos en las actas de supervisión directa– y las conclusiones arribadas en el Informe Técnico, la DS impuso a Petroperú una medida preventiva<sup>104</sup> y una medida de requerimiento de actualización de IGA a efectos de que sean cumplidas por dicha empresa.

Medida preventiva:

83. Partiendo de lo señalado en el considerando 31 de la presente resolución, el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 contempla como uno de los principios generales para la protección del medio ambiente el principio de prevención. Asimismo, el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>105</sup> establece que las medidas preventivas son disposiciones de carácter excepcional, a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer a fin de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como mitigar las causas que generan tal daño.



<sup>104</sup> Medida preventiva:

Realizar, en el marco de lo establecido en su PAMA, y respecto de los Tramos I, II y del Ramal Norte del ONP, 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.



<sup>105</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2015.

**De las medidas preventivas**

**Artículo 11°.- Definición**

Las medidas preventivas son disposiciones de carácter muy excepcional a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Estas medidas administrativas son dictadas con independencia del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

84. Cabe destacar que dicha resolución de consejo directivo –en su artículo 12°– ha definido aquellos supuestos que ameritan la imposición de una medida preventiva, los cuales son:
- a) **Inminente peligro:** es la situación de riesgo o daño al ambiente cuya potencial ocurrencia es altamente probable en el corto plazo.
  - b) **Alto riesgo:** es la probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que puedan trascender los límites de una instalación, y afectar de manera adversa al ambiente y la población.
  - c) **Mitigación:** se configura cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.
85. Bajo dichas consideraciones, se concluye que la DS se encuentra facultada a dictar medidas preventivas ante hallazgos que representen un inminente peligro o un alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.
86. En el presente caso, la DS fundamentó la imposición de la medida preventiva indicando que en el presente caso se identificó la confluencia de los tres (3) supuestos contemplados en el mencionado artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD; es decir, la DS dictó una medida preventiva al advertir que los hallazgos detectados en las supervisiones especiales en el ONP representaban un inminente peligro o un alto riesgo de producir un **daño grave al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas**, y debido además, al hecho de haber verificado la posibilidad de acumulación de tal daño (mitigar las causas que generan tal daño).
87. Al respecto cabe recordar que los hallazgos detectados en las supervisiones especiales efectuadas en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP por la DS consistieron en la presencia de fallas en la tubería por efectos de la corrosión externa, las cuales habrían sido producto de la falta de mantenimiento preventivo/predictivo, y las que, finalmente, generaron los derrames de petróleo crudo, conforme lo recogido en el Informe Técnico.
88. En ese sentido, corresponde a continuación verificar si los hallazgos detectados por la DS en la Supervisión Especial en el Tramo II y en la Supervisión Especial al Ramal Norte del Oleoducto Norperuano –que ameritaron la imposición de la medida preventiva a Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS– revisten las tres características previstas en el artículo 12° antes citado.
89. Sobre el primer supuesto (inminente peligro), mediante la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS, la DS señaló que se tenían indicios de que Petroperú no



habría realizado el mantenimiento preventivo/predictivo al Tramo II y al Ramal Norte del ONP, toda vez que durante las supervisiones especiales realizadas en los meses de enero y febrero de 2016 se verificó que los derrames producidos tuvieron su origen en fallas (corrosión externa). Asimismo, indicó que dichos eventos (derrames) no eran casos aislados, dado que en reiteradas ocasiones se llevaron a cabo supervisiones especiales para atender emergencias ambientales como las producidas en febrero y marzo de 2016. Teniendo en cuenta dichas consideraciones, la DS concluyó que había evidencia suficiente de la existencia de riesgo de daño al ambiente, razón por la cual consideró que el hallazgo representaba un supuesto de inminente peligro.

90. Cabe destacar en este contexto que, dada la naturaleza de los hallazgos detectados en las supervisiones especiales realizadas en los meses de enero y febrero de 2016 (emergencia ambiental)<sup>106</sup>, estos generan o pueden generar deterioro al ambiente. Asimismo, en el Cuadro N° 1 de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS, se aprecia las emergencias que fueron atendidas por el OEFA durante el periodo 2011 – 2016 en el Tramo I, II y Ramal Norte del ONP a consecuencia de fallas en los referidos tramos<sup>107</sup>:

**Cuadro N° 3: Detalle de las emergencias ambientales reportadas por Petroperú al OEFA (periodo 2011- 2016)**

Fecha de Emergencia	Fecha de Supervisión	Descripción	Región	Provincia	Distrito
03/04/2011	01-07/11/2011	Derrame ocurrido en la Estación N° 7, progresiva Km. 513+200 (Tramo II)	Amazonas	Utcubamba	El Milagro
26/12/2011	04/01/2012	Derrame ocurrido en la Zona Industrial – Estación N° 1 (Tramo I) del ONP, realizada el 04 de enero de 2012	Loreto	Loreto	Urarinas
13/04/2012	16/04/2012	Derrame ocurrido en el Km 791 +600 del ONP (Tramo II)	Piura	Sechura	Sechura
04/09/2012	10/09/2012	Derrame ocurrido en el Km 397+300	Amazonas	Condorcanqui	Nieva

106

RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 018-2013-OEFA/CD, Aprueban Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2013.

Artículo 3.- Definición de emergencia ambiental

Entiéndase por emergencia ambiental al evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, que debe ser reportado por este al OEFA.

De modo enunciativo, los supuestos de emergencias ambientales que deben reportarse son los siguientes: incendios; explosiones; inundaciones; derrames y/o fugas de hidrocarburos en general; vertimientos de relaves, sustancias tóxicas o materiales peligrosos; vertimientos extraordinarios de aguas de producción o residuales; entre otros.

107

Fojas 62 y 63 reverso.

Fecha de Emergencia	Fecha de Supervisión	Descripción	Región	Provincia	Distrito
		del ONP (Tramo II)			
21/09/2013	22-23/09/2013	Derrame ocurrido en Km 504+400 del ONP (Tramo II)	Amazonas	Bagua	Bagua
25/05/2014	27/05/2014 03/06/2014	Derrame ocurrido en el Km 547+463 del ONP (Tramo II)	Loreto	Loreto	Urarinas
26/06/2014	30/06/2014	Derrame ocurrido en la Zona industrial de Estación 1 del ONP (Tramo I)	Loreto	Loreto	Urarinas
30/06/2014	02/05/07/2014	Derrame ocurrido en el Km 41+ 833 del ONP (Tramo I)	Loreto	Loreto	Urarinas
	09-13/07/2014				
	22-25/07/2014				
	06-11/08/2014				
18/09/2014	20-23/09/2014	Progresiva Km 609+031 del ONP (Tramo II)	Cajamarca	Jaen	Pucana
16/11/2014	17-21/11/2014	Km 20 + 190 del ONP (Tramo I)	Loreto	Loreto	Urarinas
18/11/2014	19/11/2014	Km 622.5 de ONP (Tramo II)	Cajamarca	Jaen	Pomahuaca
10/12/2014	11-12/12/2014	Progresiva Km 835+200 del ONP (Tramo II)	Piura	Sechura	
27/12/2014	29-31/12/2014	Progresiva Km 814+500 del ONP (Tramo II)	Piura	Sechura	Parachique
19/02/2015	21-22/02/2015	Progresiva Km 504 + 086 del ONP (Tramo II)	Amazonas	Bagua	La peca
21/09/2015	23-24/09/2015	Aprox Progresiva Km 797+150 del ONP (Tramo II)	Piura	Sechura	Sechura
14/10/2015	16-17/10/2015	Línea de recirculación de 06 pulgadas de tanque 11d13Derrame ocurrido en(Tramo II)	Piura	Sechura	Sechura
02/11/2015	04/10/2015	Km 569+713 (Tramo II)	Cajamarca	Jaen	-
06/11/2015	07-09/11/2015	Km 516+408 (Tramo II)	Amazonas	Utcubamba	El Milagro
25/01/2016	26-28/01/2016	Km 440+785 (Tramo II)	Amazonas	Condorcanqui	Imaza
03/02/2016	05-12/02/2016	Km 206 + 031 (Ramal Norte)	Loreto	Datem del Marañon	Morona

91. Por tanto, esta Sala considera que los hallazgos detectados en las Supervisiones Especiales del año 2016 sí representan un inminente peligro de producir un daño



grave al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, en caso no se adopten acciones en el corto plazo.

92. Con relación al segundo supuesto, la DS señaló que existían indicios suficientes de un alto riesgo de que los impactos ambientales causados por los derrames de crudo trasciendan las zonas donde se ubica el ONP. Para tal efecto, consideró los hechos constatados por la DS en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP –recogidas en las actas de supervisión directa– así como lo analizado en el informe técnico, en los cuales pudo advertirse que los hallazgos generaron impactos negativos en el suelo así como en distintos cuerpos hídricos, como son las Quebradas Inayo, Cashacaño y los ríos Chiriaco y Morona, y en las comunidades aledañas a las zonas de ambos derrames.
93. En efecto, de acuerdo con las actas de supervisión directa que contienen lo detectado por la DS en la Supervisión Especial en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, se observa lo siguiente:

Supervisión Especial en el Tramo II del ONP:

- *Zona de cultivo de cacao y plátanos:* ubicada en la parte superior derecha de la tubería de 36" de diámetro; pasado un cerco de alambre se observó que las hojas, tallos y frutos (cacao), estaban cubiertos con petróleo crudo.
- *Puente Inayo:* ubicado a 1 Km (lineal) aguas debajo de la zona donde se ubica el punto de la fuga de petróleo crudo, cruza la quebrada Inayo y la carretera Saramiriza – Bagua. Cabe destacar que en la zona Aguas arriba del punto Inayo se observó una película de petróleo crudo que oscila entre 5 a 15 cm aproximadamente, que cubría todo el cuerpo de agua (quebrada Inayo), con aproximadamente 10 metros (curva) de longitud y 3 metros de ancho.
- *Represa para canal de irrigación:* sobre la superficie de agua de la represa se observó vegetación arbustiva propia de la zona y algunos peces en sus primeros estadios, algunos de los cuales estaban aletargados y otros muertos.
- *Canal de regadío:* ubicado a unos 10 metros de la contención con plástico, se observó pequeñas películas iridiscentes sobre el cuerpo de agua.

Supervisión Especial en Ramal Norte del ONP:

- El área impactada en las zonas aledañas al derrame es de aproximadamente 400 m<sup>2</sup>, el mismo que corresponde al lado izquierdo del DdV (sentido del flujo hacia la Estación 5). Se pudo verificar además la presencia de árboles adyacentes al DdV (ambos márgenes) impregnados con crudo, alcanzando una altura de 8 m aproximadamente.

- Río Morona: Se observa la presencia de hidrocarburo en forma de grumos e iridiscencia en ambos márgenes y en forma discontinua sobre las aguas del referido río.
- Quebrada Cashacaño: Impactada con crudo, ubicado a unos 4.0 Km de la desembocadura al río Morona.

1. Cuerpo de agua:

- ❖ Un canal de escorrentía que pasa por el punto de derrame hasta el punto de confluencia con la Quebrada Cashacaño (punto por determinar).
- ❖ Las aguas y ambos márgenes de la Quebrada Cashacaño; desde el punto de confluencia con el canal de escorrentía hasta la desembocadura al río Morona.
- ❖ Río Morona, donde se pudo apreciar presencia de hidrocarburos (procedente de la Quebrada Cashacaño) en ambos márgenes del referido río, formando pequeñas manchas discontinuas y grumos dispersos sobre la superficie de las aguas, esta situación se pudo observar desde aproximadamente 1.5 horas (altura del caserío "El Milagro"), hasta la desembocadura de la Quebrada Cashacaño.

2. Suelo:

- ❖ Áreas aledañas al punto del derrame 400 m<sup>2</sup>aproximadamente.
- ❖ Otros por determinar.

94. A ello, deben agregarse las fotografías que se tomaron en las Supervisiones Especiales del año 2016:

Handwritten signature and initials in blue ink, consisting of a large stylized 'S' or 'Z' shape, a smaller signature below it, and the initials 'Oto' at the bottom.



**Supervisión Especial en el Tramo II del ONP:**

**Foto 04:** Se observa que el fluido del derrame sigue el cauce de una quebrada sin nombre (estacional) la cual es afluente de la quebrada Inayo.



**Foto 05:** Se observa el recorrido del crudo derramado aguas abajo del punto del derrame y el cruce del puente Inayo.

*[Handwritten signature]*





*Foto 06: Se observa el desplazamiento del petróleo crudo derramado, el mismo que sigue el curso de la quebrada Inayo. Asimismo, se observa labores para contener el producto derramado.*



*Foto 10: En la toma se observa un árbol de cacao afectado por el derrame de petróleo crudo.*

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*





**Foto 11:** Vista de peces muertos (primeros estadios) hallados cerca al canal de toma de agua, después de la última contención artesanal ubicada en la quebrada Inayo.



**Foto 12:** Vista de un individuo denominado *Amerega sp.*, sobre vegetación impregnada con petróleo crudo.

*[Handwritten signatures in blue ink]*



**Foto 17:** Vista de personal representante de la empresa PETROPERÚ, realizando actividades de limpieza de la vegetación impactada con el petróleo crudo derramado, cerca al punto del derrame.



**Foto 23:** Se observa flora impregnada con hidrocarburos en los dos márgenes de la ribera de la quebrada Inayo.

*[Handwritten signature in blue ink]*





**Foto 29:** Se observa flora impregnada con hidrocarburos en los dos márgenes de la ribera de la quebrada Inayo.

Supervisión Especial en el Ramal Norte del ONP:



**Foto 1:** Muestra una vista aérea del punto del derrame en la progresiva 206'031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano.  
Coordenada WG84: 9524314N/0237150E (toma proporcionada por Petroperú)

*[Handwritten signatures in blue ink]*



Foto 4: Muestra la presencia de hidrocarburo en forma de pequeñas trazas en la superficie de las aguas del río Morona, a 1:40 minutos aproximadamente de la desembocadura al río Marañón.  
Coordenadas WGS 84: 9512249N/0257776E



Foto 5: Muestra la presencia de hidrocarburo en forma de trazas desplazándose por la margen derecha del río Morona.  
Coordenadas WGS84: 9513131N/0253781E.

Handwritten signatures in blue ink, including a large signature at the top and a smaller one below it.





*[Handwritten signature]*



Foto 12: Muestra mancha de petróleo crudo sobre las aguas del río Morona (margen derecha) a unos 2.0 km aproximadamente aguas arriba de Puerto Alegria.  
Coordenadas WGS84: 9524268N/0251864E.



Foto 25: Muestra la margen derecha del DdV afectada por el derrame de crudo es una zona con bastante vegetación  
Coordenada WG84: 9524368N/0237269E.

*[Handwritten signature in blue ink]*





Foto 26: Muestra otra vista de la margen derecha del DdV afectada por el derrame de crudo es una zona con bastante vegetación.  
Coordenada WG84: 9524493N/0237295E.

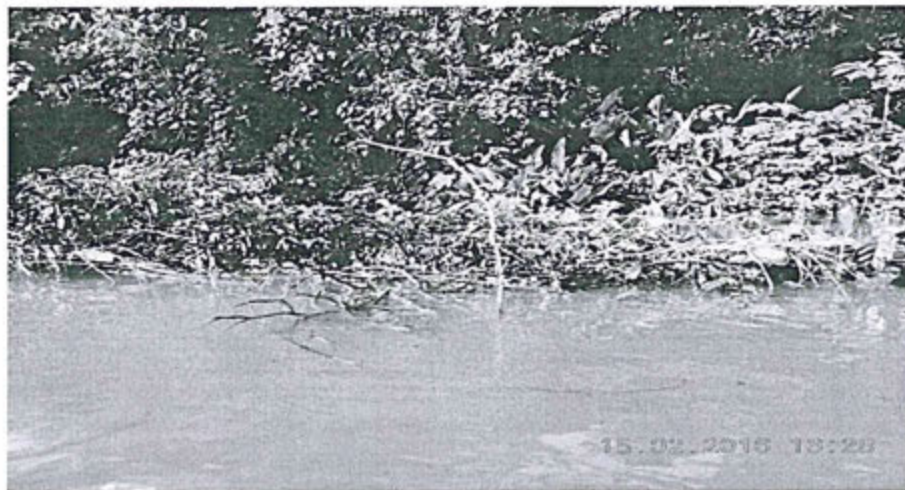


Foto 46: Vista de flora impregnada con petróleo crudo, ubicada en un margen de la quebrada Cashacaño.

*[Handwritten signatures in blue ink]*



*Foto 47: Vista de un margen de la quebrada Cashacaño, se observa flora impregnada con petróleo crudo y restos de petróleo crudo sobre la superficie del espejo de agua.*



*Foto 48: Vista de petróleo crudo tomado de la superficie del espejo de agua de la quebrada Cashacaño, al lado de la flora impregnada con petróleo crudo.*

95. Por tanto, esta Sala considera que el hallazgo detectado en las supervisiones especiales sí representa un alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas.





96. En lo que respecta al tercer supuesto (conforme al artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611), debe mencionarse que en caso no sea posible eliminar las causas que generan la degradación ambiental, se adoptarán medidas de mitigación con el fin de minimizar el impacto generado, conforme lo establece el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, o evitar daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.
97. Sobre este punto Petroperú cuestionó "*...si realmente no es posible eliminar las causas que han generado ambos eventos, cuando actualmente se han realizado todas las acciones técnicas necesarias para paralizar el derrame, además de las necesarias para mitigar las consecuencias de los derrames ...*"<sup>108</sup>
98. No obstante, contrariamente a lo manifestado por el administrado, debe mencionarse que, a la fecha en la cual la DS realizó las supervisiones especiales (fechas de detección de los hallazgos), las manchas o iridiscencias de hidrocarburos continuaban en los cuerpos hídricos y en el suelo.
99. Por tanto, esta Sala considera que el hallazgo detectado en las supervisiones especiales puede representar la acumulación de daños de mayor gravedad sobre el ambiente.
100. En consecuencia, esta Sala considera que en mérito de los hallazgos detectados en las Supervisiones Especiales del 2016, sí correspondía que la DS imponga la medida preventiva, ello en virtud de que los mismos representaban una situación de inminente peligro o alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como una posible acumulación de daños de mayor gravedad sobre el ambiente (supuestos descritos en el artículo 12° de la resolución de consejo directivo bajo análisis).

Medida de requerimiento de actualización de IGA

101. De conformidad con el artículo 18° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, la Autoridad de Supervisión Directa puede dictar una medida para requerir al administrado iniciar el trámite de actualización de su IGA en caso identifique que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa con los declarados en el IGA de un determinado administrado.
102. En el presente caso, la DS, a través de la resolución directoral materia de apelación, indicó que, en atención a los hallazgos detectados en las supervisiones llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, el PAMA del ONP resultaba "insuficiente" respecto de la evaluación de los impactos asociados a la actividad de transporte de ductos, y de las medidas de mitigación y manejo ambiental a efectos de prevenir posibles roturas y fallas en el sistema de

transporte, razón por la cual impuso a Petroperú una medida de requerimiento de actualización de IGA.<sup>109</sup>

103. Por su parte Petroperú señaló lo siguiente, con relación a dicha medida administrativa:

*"Que, asimismo en la resolución apelada en su título III denominado "Sobre la necesidad de actualizar el instrumento de gestión ambiental de Petroperú" (página N° 12 de la resolución), donde solo ha fundamentado que "la empresa Petroperú cuenta con un PAMA que es insuficiente", mientras que en fundamentos anteriores (página N° 5 de la resolución) realiza transcripción sobre las varias medidas de mantenimiento de las tuberías del Oleoducto Norperuano con la finalidad de evitar impactos negativos en el ambiente."*

104. Como puede apreciarse, Petroperú hace alusión a dos (2) hechos: por un lado, que la DS habría dictado una medida de requerimiento de actualización del PAMA (por considerarlo insuficiente), mientras que por otro (a efectos de sustenar la medida preventiva) habría transcrito partes de dicho instrumento, referidos a las medidas de mantenimiento en las tuberías del ONP.
105. Cabe destacar que, para el dictado de una medida de requerimiento de actualización de IGA, la condición que debe concurrir, a criterio de esta Sala, es la falta de correspondencia entre los impactos declarados en el IGA (derivados de las actividades de la administrada) y los impactos ambientales negativos efectivamente generados.
106. En ese sentido, si bien la DS sustentó la imposición de la medida preventiva sobre la base de los compromisos recogidos en el PAMA del ONP, estos estaban relacionados con las medidas de mantenimiento y no con los impactos generados a consecuencia de estos.
107. Por otro lado, Petroperú manifestó –considerando lo recogido en el artículo 18° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD– lo siguiente:

*"...nos preguntamos, ¿Es SUFICIENTE con haber calificado de "INSUFICIENTE" los compromisos del PAMA para concluir que "difieren de manera significativa con los impactos ambientales negativos generados"?; más aún, cuando los fundamentos del OEFA para considerar amparable esta medida administrativa de requerimiento de actualización del IGA, se sustenta en hechos que se encuentran en etapa PREVIA al procedimiento administrativo Sancionador - PAS."<sup>110</sup> (Resaltado de origen).*

108. Al respecto, tal como fuese precisado en el considerando N° 38 de la presente resolución, el requerimiento de actualización de IGA busca lograr la

<sup>109</sup> Además, la autoridad de supervisión hizo referencia a la antigüedad de dicho instrumento.

<sup>110</sup> Foja 91.



correspondencia entre los impactos declarados en el IGA de la administrada y aquellos efectivamente generados, pues solo realizando dicha identificación se podrán adoptar las medidas más idóneas para prevenir o mitigar los posibles impactos negativos. Es por ello que la DS, en virtud de los impactos recogidos en el PAMA y los advertidos en las supervisiones especiales al Tramo II y al Ramal Norte del ONP, dictó la medida en cuestión.

109. Sumado a ello, la finalidad de apoyarse en el PAMA no era la de determinar si el administrado contaba con las medidas pertinentes ante determinados impactos – función que corresponde al órgano certificador– sino más bien la de identificar la obligación ambiental fiscalizable relacionada con los hallazgos detectados en las supervisiones especiales.
110. Por tanto, esta Sala considera que en mérito de los hallazgos detectados en las Supervisiones Especiales del 2016, sí correspondía que la DS imponga la medida de requerimiento de actualización de IGA; ello, en la medida que los hallazgos en cuestión representaban una situación de inminente peligro o de alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como una posible acumulación de daños de mayor gravedad sobre el ambiente (supuestos incluidos en el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD).
111. Por todo lo expuesto, esta Sala considera que la DS dictó las medidas administrativas materia de evaluación con base en hechos que fueron debidamente probados y en el marco de las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, con lo cual su imposición se encuentra debidamente sustentada.

**V.3 Si las obligaciones impuestas en virtud de la medida preventiva dictada mediante la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS, son acordes con el principio de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad recogidos en la Ley N° 27444**

112. Petroperú sostuvo en su recurso de apelación que la DS transgredió los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad recogidos en la Ley N° 27444, toda vez que las acciones impuestas a través de la medida preventiva dictada por la DS mediante la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS<sup>111</sup> (acciones descritas en los literales a) y b) del artículo 1° de la resolución materia de impugnación) no contaba con respaldo técnico ni normativo, resultando por tanto fáctica y jurídicamente imposibles. Mencionó además que la norma ASME B 31.4, el PAMA del ONP<sup>112</sup> y el Decreto Supremo N° 081-2007-EM no contemplan el tipo

<sup>111</sup> Esto es: a) el mantenimiento efectivo, inmediato e integral respecto de aquellas secciones del ducto que no han sufrido un deterioro severo o significativo; y, b) el reemplazo del ducto respecto de aquellas secciones que han sufrido un deterioro severo o significativo.

<sup>112</sup> Sobre el particular, precisó que en dicho instrumento de gestión ambiental solo se recoge el mantenimiento correctivo, preventivo predictivo y proactivo, conforme a la norma ASME B 31.4.



de mantenimiento ordenado por la DS, esto es, uno "efectivo, inmediato e integral", ni otorgan al deterioro del ducto la calificación de "severo o significativo". Por el contrario, la mencionada empresa resaltó que el primero de dichos instrumentos (la norma ASME B 31.4) –en su Capítulo VII– establece un procedimiento para determinar la calidad de deterioro y, una vez advertido ello, las reparaciones a ser efectuadas<sup>113</sup>.

113. De manera adicional, señaló que las acciones que comprenden la medida preventiva transgredían mandatos de índole constitucional como el recogido en el literal a) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>114</sup>, siendo que la DS pretende obligarlo a realizar acciones atípicas. En ese contexto, Petroperú refirió que de mantenerse dichas acciones, se le estaría obligando a actuar sin un marco legal que lo oriente, ello teniendo en cuenta la ausencia del tipo de mantenimiento y deterioro ordenado por la DS a través de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS.
114. Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo con el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV de la Ley N° 27444<sup>115</sup>, los pronunciamientos de la Autoridad Administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente<sup>116</sup>.

<sup>113</sup> De acuerdo con el capítulo VII de la norma ASME B 31.4, se ha recogido un procedimiento para iniciar las reparaciones al ducto, el cual consiste en la identificación de los defectos que este presenta y, luego de ello, realizar ciertas pruebas a fin de efectuar la reparación, tomando en consideración el espesor remanente. Es así que en aquellos casos en los cuales la pérdida sea mayor o igual al 80% debería repararse sin mayor análisis y, cuando la pérdida se encuentre entre el 20% y 80%, la reparación se definirá en función a la máxima presión de operación admisible.

<sup>114</sup> Dicha disposición proscribire que "nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe".

<sup>115</sup> LEY N° 27444.

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

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

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

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

(...).

Ello es así porque su creación y actuación se debe, precisamente, a la ley. Sobre este punto, cabe anotar lo señalado por Morón al comentar este principio:

*"Si en el Derecho privado la capacidad es la regla, y la incapacidad es la excepción, en el Derecho público la relación es precisamente a la inversa, ya que en resguardo de la libertad individual y derechos de los ciudadanos, la ley no asigna a cada sujeto de derecho, ámbito y fin predeterminado, más bien sus aptitudes se determinan por proposiciones positivas, declarativas y marginalmente limitativas. Como se puede apreciar, las competencias públicas mantienen una situación precisamente inversa, ya que debiendo su creación y su existencia a la ley, por ende, siempre debe contar con una norma que le señale su campo atributivo, que lógicamente no puede ser limitado".*



115. En este punto, cabe destacar –tal como fuese señalado en los considerandos N°s 112 y 113 de la presente resolución– que la administrada hace referencia a una supuesta vulneración al principio de legalidad, ello en la medida que la DS habría sustentado la aplicación de la medida preventiva materia de apelación sobre la base de criterios no específicamente recogidos en el PAMA del ONP, en el Decreto Supremo N° 081-2007-EM o en la norma ASME B 31.4.
116. A efectos de determinar si la resolución materia de impugnación transgredió el principio de legalidad antes citado, resulta necesario abordar el marco legal que faculta a la Autoridad de Supervisión a dictar las medidas preventivas correspondientes, pues es respecto de dicho marco que la DS debe emitir su pronunciamiento<sup>117</sup>. En este contexto, de la revisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD –norma que regula las disposiciones para el dictado de las medidas administrativas por parte del OEFA– se aprecian las siguientes disposiciones relacionadas con el contenido de las medida preventivas en cuestión:

▪ **Artículo 11.- Definición**

*Las medidas preventivas son disposiciones de carácter muy excepcional a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Estas medidas administrativas son dictadas con independencia del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.*

▪ **Artículo 12.- De los requisitos**

*Se puede dictar una medida preventiva en cualquiera de los siguientes supuestos:*

- a) **Inminente peligro:** es la situación de riesgo o daño al ambiente cuya potencial ocurrencia es altamente probable en el corto plazo.
- b) **Alto riesgo:** es la probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que puedan trascender los límites de una instalación, y afectar de manera adversa al ambiente y la población.
- c) **Mitigación:** se configura cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.

▪ **Artículo 13.- De los tipos de medidas preventivas**

*De manera enunciativa, se pueden dictar las siguientes medidas preventivas:*

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 60.

Nótese que ello permitirá a esta Sala determinar si en efecto, la DS habría respetado el mencionado principio.

- a) *La clausura temporal, parcial o total del local, establecimiento o instalación donde se lleva a cabo la actividad que genera peligro inminente o alto riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.*
- b) *La paralización temporal, parcial o total, de las actividades que generan peligro inminente o alto riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.*
- c) *El decomiso temporal, el depósito o la inmovilización de bienes, mercancías, objetos, instrumentos, maquinaria, artefactos o sustancias que generan peligro inminente o alto riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.*
- d) *La destrucción o acción análoga de materiales o residuos peligrosos que generen peligro inminente o alto riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.*
- e) ***Cualquier otra medida idónea para alcanzar los fines de prevención.***

▪ **Artículo 15.- Variación de la medida preventiva**

*En cualquier momento el administrado puede solicitar la variación de la medida preventiva impuesta por la Autoridad de Supervisión Directa. Para conceder dicha variación se tendrán en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto. La decisión de la Autoridad de Supervisión Directa es apelable sin efecto suspensivo. (Énfasis agregado)*

117. Conforme se aprecia de los artículos antes citados, las obligaciones dictadas a través de una medida preventiva –aspecto sobre el cual el administrado sustenta la vulneración a los principios materia de evaluación– deben buscar evitar un inminente peligro o alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales, la salud de las personas, y a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental (finalidad pública a tutelar).
118. Por otro lado, la mencionada resolución de consejo directivo, ha establecido una lista enunciativa del tipo de medidas preventivas (es decir, obligaciones de hacer o de no hacer) que la DS puede dictar en el marco del procedimiento administrativo desarrollado para dicho fin, otorgando –de acuerdo con su literal e)– la posibilidad de que la referida dirección adopte “*cualquier otra medida idónea para alcanzar los fines de prevención*”, así como la posibilidad de variarla atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso.
119. Ante tal escenario, en opinión de esta Sala, la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD ha otorgado a la DS la potestad discrecional de, una vez verificada la presencia de alguno de los supuestos para el dictado de la medida preventiva<sup>118</sup>, imponer a un determinado administrado una obligación (de hacer o no hacer), considerando, para cada caso, determinados aspectos o circunstancias bajo la premisa de que la misma resulte idónea al fin preventivo que se busca tutelar (por ejemplo, el cumplimiento de los compromisos asumidos en el IGA,

<sup>118</sup> Como lo son el inminente peligro, alto riesgo o mitigación.



entre otras obligaciones ambientales fiscalizables por parte del OEFA). De ahí que también se ha previsto la posibilidad de variar la medida preventiva teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto.

120. Sobre este punto, es importante precisar lo señalado por Morón con relación a este tipo de decisiones administrativas y su respeto al principio de legalidad:


**“...debe apreciarse la legalidad del acto administrativo en función del tipo de norma legal que le sirva de sustento. De ahí que sea importante definir si el acto administrativo ejecuta una norma legal imperativa<sup>(58)</sup>, taxativa<sup>(59)</sup>, facultativa<sup>(60)</sup> o discrecional<sup>(61)</sup>, dado que para que un acto administrativo sea legal debe apreciarse si guarda relación de conformidad con las normas imperativas y taxativas que le sirvan de referente, y, en caso de tratarse de la ejecución de normas facultativas o discrecionales, el acto administrativo deberá responder a la relación de no contrariedad.**


<sup>(58)</sup> Que exige a su destinatario un comportamiento definido en determinado sentido.

<sup>(59)</sup> Que expresamente contiene un mandato a su destinatario, pero no de adecuación, sino de una abstención (norma prohibitiva) o de una exclusión (norma de excepción dentro de una norma general).

<sup>(60)</sup> Que prescribe para su destinatario una autorización para un comportamiento más o menos determinado.

<sup>(61)</sup> **Que consiste en una prescripción para actuar bajo determinado criterio rector destinado a fijar objetivos a la acción, pero no fija una sola manera de llevarlas a cabo, habilitando a la autoridad para seguir su parecer, aprecie circunstancias, posibilidades, escenarios y compulse determinados supuestos, motive su decisión y actúe siguiendo los lineamientos previstos en la ley.** (Énfasis y subrayado agregado)

- 
121. Bajo tales consideraciones, esta Sala es de la opinión que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD habilita a la DS para que –atendiendo a las particularidades y a sus circunstancias de cada caso– determine el tipo de medida preventiva que debe adoptar un determinado administrado. Por ello, dada su naturaleza (disposición discrecional), el dictado de la medida preventiva respetará el principio de legalidad si es que esta, al evaluar las particularidades de cada caso, no resulta incompatible con las disposiciones contenidas en la mencionada resolución de consejo directivo<sup>119</sup> (relación de no contrariedad).

- 
122. No obstante lo anterior, no debe perderse de vista que, si bien la Administración goza de la mencionada potestad discrecional y, con base en ella, puede establecer las obligaciones que comprende la medida preventiva, también tiene el deber de evaluar circunstancias o escenarios con el propósito de que aquellas resulten idóneas al fin que se busca con su dictado. Ello es así –en opinión de esta Sala– porque la decisión de la Administración debe dictarse conforme al **principio de razonabilidad** (recogido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título



<sup>119</sup> Expuestas en el considerando N° 116 de la presente resolución.

Preliminar de la Ley N° 27444), según el cual las decisiones de la Autoridad Administrativa que impliquen la imposición de obligaciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y **manteniendo la debida proporción** entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>120</sup>.

123. Bajo dichas consideraciones, a continuación se verificará si al dictar las acciones que comprenden la medida preventiva, la DS vulneró los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.
124. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS, la Autoridad de Supervisión Directa dictó una medida preventiva a Petroperú<sup>121</sup> con el propósito de que este realice –en los Tramos I, II y Ramal Norte del ONP– las siguientes obligaciones:
- a) El mantenimiento efectivo, inmediato e integral respecto de aquellas secciones del ducto que no habían sufrido un deterioro severo o significativo.
  - b) El reemplazo del ducto respecto de aquellas secciones que habían sufrido un deterioro severo o significativo<sup>122</sup>,
125. Como puede apreciarse, las obligaciones impuestas a Petroperú, a través de la imposición de la medida preventiva, son el "mantenimiento efectivo, inmediato e integral" y el "reemplazo" de las secciones del ducto, siendo que para optar por una u otra obligación debía determinarse, de manera previa, si dichas secciones habían sufrido o no un "deterioro severo o significativo".
126. Sobre este punto, resulta necesario precisar que dichas obligaciones fueron impuestas en respuesta a los hallazgos detectados por la DS en la Supervisión Especial en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP en los meses de enero y febrero de 2016 (fallas por corrosión externa que presentaban algunas secciones

120

**LEY N° 27444.**

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

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

(...)

**1.4. Principio de razonabilidad.-** Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

(...)

Ello en el marco de lo establecido en el PAMA del ONP.

121

A efectos de ejemplificar un deterioro "severo o significativo" de las secciones del ONP, la DS consideró la sección del ducto mostrada a través de la imagen N° 2 de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS (foja 63).

122



del ONP lo cual produjo el derrame de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte de la referida instalación), así como en el compromiso recogido en el PAMA del ONP (mantenimiento preventivo de las instalaciones que comprende el ONP)<sup>123</sup>.

127. En ese sentido, se advierte que las obligaciones establecidas por la DS (mantenimiento o reemplazo de ductos de ser el caso) fueron dictadas considerando que Petroperú se comprometió –a través del PAMA del ONP– a realizar actividades de mantenimiento, precisamente, para evitar fallas en las tuberías y la posible ocurrencia de derrames.
128. Ahora bien, a efectos de que Petroperú realice el mantenimiento o el reemplazo de los ductos del ONP, la DS consideró que dicha empresa debía, previamente, determinar aquellas secciones del ducto que presentaban un deterioro “severo o significativo” con el propósito de realizar una u otra obligación. A consideración de esta Sala, ello es así debido a que, atendiendo a la naturaleza de la medida preventiva (la cual se dicta ante situaciones de inminente peligro, alto riesgo, y a fin de reducir daños acumulativos) y a los daños ocasionados por los derrames de petróleo crudo en los distritos de Imaza y Morona, la DS debía adoptar acciones inmediatas que respondan a dichos hechos.
129. Sobre este punto, conviene traer a colación lo expuesto por el administrado en su recurso de apelación, en el sentido de que las acciones impuestas a través de la medida preventiva no contaban con respaldo técnico ni normativo, toda vez que la norma ASME B 31.4 y el Decreto Supremo N° 081-2007-EM no contemplaban el tipo de mantenimiento ordenado por la DS, esto es, uno “efectivo, inmediato e integral”, ni otorgaban al deterioro del ducto la calificación de “severo o significativo”. Por el contrario, dicha empresa resaltó que la primera de ellas (norma ASME B 31.4) –en su Capítulo VII– establece un procedimiento para determinar la calidad de deterioro y, una vez advertido ello, recién prevé las reparaciones correspondientes
130. Respecto de ello y, contrariamente a lo alegado por el administrado, los criterios consignados en la Norma ASME B 31.4<sup>124</sup> a la cual hace alusión Petroperú han sido también considerados por la DS y por esta Sala en los fundamentos precedentes de la presente resolución. En efecto, el Capítulo VII de la Norma ASME B 31.4<sup>125</sup> se indica lo siguiente:

<sup>123</sup> Obligación ambiental fiscalizable cuyo cumplimiento corresponde ser resguardado por el OEFA.

<sup>124</sup> Al respecto, cabe precisar que la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos (ASME, por sus siglas en inglés) es una asociación de profesionales de distintas ramas de la ingeniería, cuya misión ha sido el desarrollo de códigos y normas asociadas con la técnica y la práctica de la ingeniería mecánica, a las cuales se les ha denominado “Normas ASME”. La adopción de dichas normas ha sido reconocida y aceptada (para su aplicación nacional) a través del Decreto Supremo N° 081-2007-EM.

<sup>125</sup> Norma ASME B 31.4 Edición 2009.

## **CAPITULO VII Procedimiento de Operación y Mantenimiento**

### **450. Operación y Mantenimiento: procedimientos que afecten la seguridad de sistemas de tuberías de transporte líquido**

#### **450.1 General**

**(a) No es posible prescribir en este Código un conjunto detallado de los procedimientos de operación y mantenimiento que abarcará todos los casos. Es posible, sin embargo, para cada empresa que opera para desarrollar procedimientos de operación y mantenimiento en base a las disposiciones de este Código, y la experiencia de la empresa y el conocimiento de sus instalaciones y condiciones en las que se operan, que será adecuada desde el punto de vista de la seguridad pública.**

**(b) Los métodos y procedimientos establecidos en este documento servirá como una guía general, pero no se alivia por la persona o empresa que opera desde la responsabilidad de la acción prudente que especiales circunstancias actuales hacen aconsejable.**

**(c) Hay que reconocer que las condiciones locales (tales como los efectos de la temperatura, las características de los contenidos de línea y la topografía) tendrán influencia considerable en el enfoque a cualquier trabajo de mantenimiento y reparación en particular. (Énfasis y subrayado agregado)**

131. Por otro lado, cabe precisar que si bien se le ha otorgado al administrado la facultad de determinar qué secciones del ducto presentan o no deterioro severo o significativo, y, a partir de ello, realizar o el "mantenimiento efectivo, inmediato e integral" o el "reemplazo" de los ductos del ONP, dicha decisión debe encontrarse sustentada en criterios técnicos e idóneos de acuerdo con las particularidades del área donde se encuentra instalado el ONP, entre otros aspectos relevantes.
132. Dicha determinación es importante (esto es, el estado de deterioro de todos los tramos del ONP), pues a partir de ello Petroperú debía detallar –a través de la presentación del cronograma, en cumplimiento del artículo 2° de la resolución materia de impugnación– las actividades específicas que debía realizar (así como la fecha de inicio y término de cada una de ellas) a efectos de lograr o el mantenimiento efectivo, inmediato e integral de las secciones del ONP o el reemplazo de aquellas secciones que presentasen deterioro severo o significativo.
133. En virtud de dichas consideraciones, esta Sala concluye que las obligaciones dispuestas a través de la resolución materia de impugnación son acordes con el principio de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias particulares del presente caso.
134. Finalmente, con relación al precepto contenido en el literal a) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú que consagra que "Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no





*prohíbe" –el cual según el administrado se habría visto vulnerado– debe mencionarse que el Tribunal Constitucional ha señalado que este no se aplica a las relaciones jurídicas de derecho público<sup>126</sup>. Ello es así debido a que el procedimiento administrativo no solo debe su existencia a la protección subjetiva del recurrente –a través de la aplicación correcta de las normas y al respeto de los principios jurídicos sobre los cuales se sustenta tal procedimiento– sino también a la "defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y la justicia en el funcionamiento administrativo. Como consecuencia de este principio [legalidad], el procedimiento se caracteriza por ser instructorio, de impulso de oficio y con objetivos de verdad material"<sup>127</sup>*

135. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en este extremo y confirmar la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS en el sentido que impuso las obligaciones a) y b) que comprenden la medida preventiva descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS del 15 de febrero de 2016, en el extremo de la medida preventiva impuesta a Petróleos del Perú – Petroperú S.A.; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS del 15 de febrero de 2016, en el extremo de la medida administrativa de actualización del instrumento de gestión ambiental del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano impuesta a Petróleos del Perú – Petroperú S.A., la cual debe cumplirse en el plazo treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

<sup>126</sup> Sentencia recaída en el expediente N° 135-96-AA/TC (fundamento 2), de fecha 10 de junio de 1998, en los seguidos por la Asociación de Comerciantes Héroes Alto de la Alianza y Sindicato de Comerciantes Minoristas Independientes José Carlos Mariátegui.

<sup>127</sup> DROMI, Roberto, "Derecho Administrativo", Tomo II, Gaceta Jurídica, Primera Edición, Agosto 2005, p. 458.

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

Regístrese y comuníquese.



.....  
**HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER**  
Presidente  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUIÑO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental