



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° 030-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE : 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 255-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: “Se confirma la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, en el extremo que ordenó a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. la medida cautelar consistente en ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano y el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, y realizar dichas acciones.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, en el extremo de los plazos otorgados a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. para la presentación al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA de los cronogramas de las actividades de limpieza y rehabilitación, y para la ejecución de las actividades de limpieza contempladas en el cronograma correspondiente.

Finalmente, se modifica la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, en el extremo del plazo otorgado a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. para presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA un Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas, disponiéndose que, al cabo de cuatro (4) meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA un Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas.”

Lima, 4 de mayo de 2016

I. ANTECEDENTES

Sobre el Oleoducto Norperuano y los Instrumentos de Gestión Ambiental de dicha instalación

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

Oleoducto Norperuano² (en adelante, ONP), el cual 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 continuación³:

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



Fuente y elaboración: DS

² Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte –de manera económica, eficaz y oportuna– del petróleo crudo extraído de los yacimientos de la Selva Norte hasta el terminal Bayóvar en la Costa, para su embarque a las refinерías de la Pampilla, Talara y Conchán y al mercado externo. (página 46 del PAMA del ONP).

³ 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 Huamaca, 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.



2. Con el fin de adecuarse a las obligaciones ambientales establecidas en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-93-EM⁴, el 19 de junio de 1995 la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó, mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH, el "Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano" a favor de Petroperú (en adelante, **PAMA del ONP**).
3. Posteriormente, a través de Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2003, fue aprobada la modificación al citado instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**), incorporándose diversos compromisos ambientales relacionados con la "Evaluación e Instalación de Válvulas en Crudos de Ríos".

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

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

TITULO XV

DISPOSICION TRANSITORIA

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

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

Luego de la Presentación del indicado informe, se dispondrá como fecha límite, el 15 de enero de 1996 para entregar el PAMA a la D.G.H., pudiendo ser presentado 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".

Sobre los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP y las Supervisiones Especiales llevadas a cabo por el OEFA

4. El 25 de enero de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)⁵ la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido en dicho día en la progresiva Km 440+781⁶ del Tramo II del ONP⁷, ubicado en el caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas⁸ (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP**).
5. En atención a dicho evento, del 27 al 29 de enero de 2016 y, posteriormente, del 13 al 17 de febrero de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA efectuó dos (2) visitas de Supervisión Especial en el Tramo II del ONP⁹. Como resultado de dichas diligencias, la referida dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas¹⁰, conforme se desprende de las actas de

⁵ Cabe precisar que la referida comunicación fue realizada a través de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales – Formato N° 2 (fojas 1 a 4), conforme al Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD.

Asimismo, en atención a dicho reglamento, el 5 de febrero de 2016, Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (fojas 79 a 86), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 25 de enero de 2016 en el Tramo II del ONP.

⁶ 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.

⁷ 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 2 reverso).

⁸ 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).

⁹ Específicamente en la Progresiva Km. 440+781.

¹⁰ Foja 131. Cabe mencionar que los hallazgos detectados en dichas supervisiones fueron los siguientes:

- Supervisión del 27 al 29 de enero de 2016:

"Se verificó que el derrame de petróleo crudo se habría producido por efectos de corrosión externa en el ducto, toda vez que la tubería de 36" de diámetro, ubicado aproximadamente en el Km 440+781 del ONP, presentaba una fisura de aproximadamente 10 cm de largo en posición horario entre las 10:00 y 11 hrs.

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

1. *Cuerpo de agua:*

❖ *La Quebrada Inayo, en una longitud aproximada de 3.5 Km (lineales). Así como, las orillas de la referida quebrada en los 3.5 kilómetros.*

2. *Suelo:*

❖ *Cultivos tales como cacao y plátano, colindantes al punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo.*

❖ *Suelo (superficial) en un área de aproximadamente 50 x 50 m², a los alrededores del punto donde se produjo el derrame del petróleo crudo".*



supervisión directa correspondientes a cada una de ellas, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 575-2016-OEFA/DS-HID¹¹ (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión del Tramo II del ONP**)¹².

6. El 4 de febrero de 2016, Petroperú comunicó al OEFA¹³, la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 3 de febrero de 2016 en el Ramal Norte del ONP, ubicado en el distrito de Morona, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto; aproximadamente, a 13 kilómetros del cruce con el río Mayuriaga (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Ramal Norte del ONP**).
7. Como consecuencia de dicho evento, entre el 6 y 11 de febrero de 2016 y, posteriormente, entre el 14 y 18 de febrero de 2016, la DS efectuó dos (2) visitas de Supervisión Especial en el Ramal Norte del ONP¹⁴. Como resultado de dichas diligencias, la mencionada dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas¹⁵, conforme se desprende de las actas de supervisión

- Supervisión del 13 al 17 de febrero de 2016:

"Durante la supervisión especial al derrame ocurrido en el Km 440+781, se verificó que Petroperú no habría realizado un adecuado control luego de ocurrido el derrame toda vez que este fue controlado después de tres días de ocurrido (sic) la emergencia."

¹¹ Al respecto, cabe mencionar que las actas de supervisión directa y el informe preliminar se encuentran en un CD (fojas 131 y 132).

¹² El Informe preliminar de Supervisión del Tramo II del ONP tiene como objetivo verificar los hechos informados por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales; evaluar las causas que originaron el derrame de petróleo crudo, el grado de afectación ocasionado al ambiente, y las acciones adoptadas por Petroperú ante su ocurrencia.

¹³ A través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales – Formato N° 2 (fojas 5 y 6).

¹⁴ Específicamente a la Estación N° 5.

¹⁵ Al respecto, debe mencionarse que los informes de supervisión se encuentran en un CD (foja 132). Asimismo, debe señalarse que los hallazgos detectados en dichas supervisiones fueron los siguientes:

- Supervisión del 6 al 11 de febrero de 2016:

"Se verificó que el derrame de petróleo crudo, ocurrido el 3 de febrero del 2016, 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 16" de diámetro 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."

El derrame de crudo fue controlado mediante la instalación de una grapa, cinco (5) días después de ocurrida la emergencia ambiental, es decir el día 08.02.2016.

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).*
- ❖ *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 discontinuas y grumos dispersos sobre la superficie de las aguas. Esta situación se pudo observar desde*

directa correspondientes a cada una de ellas, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 571-2016-OEFA/DS-HID (en adelante, Informe Preliminar de Supervisión del Ramal Norte del ONP).

Sobre los procedimientos administrativos tramitados por el OEFA en atención a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP

Medida preventiva

8. En atención a los hallazgos detectados por la DS en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II (del 27 al 29 de enero de 2016) y en el Ramal Norte (del 6 al 11 de febrero de 2016) del ONP, la referida dirección elaboró el Informe N° 307-2016-OEFA/DS-HID del 15 de febrero de 2016¹⁶, mediante el cual sustentó y propuso se dicte una medida preventiva y una medida de requerimiento de actualización de IGA a ser cumplidas por Petroperú¹⁷ (en adelante, Informe Técnico que sustenta la medida preventiva y la medida de actualización de IGA).
9. Sobre la base del informe técnico referido en el considerando anterior, mediante Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS¹⁸ del 15 de febrero de 2016, la DS ordenó a Petroperú el cumplimiento de una medida preventiva y una medida de requerimiento de actualización de IGA¹⁹.

aproximadamente la altura del caserío "El Milagro" hasta la Quebrada Cashacaño. (42 Km aguas adentro en el río Morona, antes de llegar a la desembocadura al río Marañón).

2. Suelo:

- ❖ Áreas aledañas al punto del derrame 400 m² aproximadamente.
- ❖ Otros por determinar.

3. Flora y fauna

4. Salud y/o vida de las personas:

- ❖ Se identificó a habitantes de los poblados Mayuriaga, Puerto Alegría y Puerto América principalmente que presentan diferentes sintomatologías como: Nauseas, dolor de cabeza, ronchas en la espalda y pecho, malestar general, entre otras.

- Supervisión del 14 al 18 de febrero de 2016:

"Durante la supervisión especial al derrame ocurrido en el Km 206+031, se verificó que este fue controlado después de cinco (05) días de ocurrido la emergencia, lo cual, demostraría que Petroperú no habría tomado las medidas inmediatas a fin de controlar y minimizar los impactos negativos de acuerdo a su Plan de Contingencia."

¹⁶ Fojas 2 a 59.

¹⁷ Conforme a lo previsto en los artículos 14° y 19° del Reglamento de Medidas Administrativas aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, a efectos de que la DS pueda dictar una medida preventiva y una medida de requerimiento de actualización de IGA, debe contar con un Informe Técnico que sustente las medidas propuestas.

¹⁸ Fojas 61 a 68. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS fue notificada a Petroperú el 16 de febrero de 2015.

¹⁹ En detalle, las referidas medidas administrativas consistían en:

Medida cautelar

10. Como resultado de las supervisiones especiales efectuadas por la DS al Tramo II y al Ramal Norte del ONP, así como del análisis de los documentos remitidos por diversas entidades al OEFA²⁰, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en

- Medida preventiva: 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:
 - 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 Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS.
- Medida de requerimiento de actualización de IGA: 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 de 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.

²⁰ Conforme se advierte de la información que obra en el expediente de la medida cautelar, los documentos remitidos al OEFA fueron los siguientes:

- a) **12 de febrero de 2016**: "Reporte Complementario N° 130 – 12/02/2016 / COEN – INDECI / 16:30 HORAS (Reporte N° 02) Derrame de Petróleo afecta al distrito de Morona – Loreto". En dicho reporte, el Instituto Nacional de Defensa Civil realizó una evaluación preliminar de los daños ocasionados a la vida y salud de las personas, así como a la agricultura y la infraestructura por la ocurrencia del derrame de petróleo crudo en el Ramal Norte del ONP (fojas 134 a 137).
- b) **16 de febrero de 2016**: Oficio N° 169-2016-MINAM-VMGA/DGCA mediante el cual la Dirección General de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente: i) remitió al OEFA el Informe N° 001-2016-GR AMAZONAS/ARA – AMAZONAS/DEGA-MJRR elaborado por la Gerencia Regional del Gobierno Regional de Amazonas, el cual describe la diligencia realizada por la Dirección Ejecutiva de Gestión Ambiental de la referida gerencia en el área afectada por el derrame de petróleo crudo ocurrida en el Tramo II del ONP y concluye que el mencionado derrame fue producto a una fisura en el oleoducto debido a la corrosión de la tubería; y ii) solicitó información al OEFA sobre las acciones que adoptó con relación al derrame de petróleo en el Tramo II del ONP (fojas 102 a 107).
- c) **19 de febrero de 2016**: Oficio N° 102-2016-ANA-J/DGCRH mediante el cual la Autoridad Nacional del Agua: i) solicitó al OEFA que se le informe acerca de las acciones que venía realizando dicha entidad respecto de los dos (2) derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP; y, ii) solicitó al OEFA disponer el recojo del crudo recolectado en las pozas ubicadas en la ribera de la quebrada Cashacaño, toda vez que este aún continuaba en dicho lugar, con potencial riesgo de desborde en caso de presentarse lluvias torrenciales (fojas 108 a 110).
- d) **22 de febrero de 2016**: Oficio N° 000061-2016/VMI/MC mediante el cual el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura:
 - Remitió al OEFA un informe elaborado por la Dirección de Políticas Indígenas con relación a los posibles efectos sociales, culturales y económicos ocasionados en el río Chiriaco, distrito de Imaza, provincia de Bagua, región Amazonas, por los dos (2) derrames de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.
 - Solicitó al OEFA los resultados de las muestras de suelo y de agua superficial en el área afectada por los mencionados derrames, con el propósito de que la población conozca el impacto generado por los mismos, así como la forma en que estos van a ser remediados.

adelante, SDI) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) elaboró el Informe Técnico N° 002-2016-OEFA/DFSAI/SDI-MCautelar²¹ del 24 de febrero de 2016, mediante el cual sustentó la medida cautelar propuesta (en adelante, Informe Técnico que sustenta la medida cautelar)²².

11. Luego del análisis efectuado por la DFSAI al Informe Técnico que sustenta la medida cautelar, el 25 de febrero de 2016 dicho órgano emitió la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI²³, a través de la cual ordenó a Petroperú, como medida cautelar, la ejecución inmediata de las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero de 2016 y el 3 de febrero de 2016 en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, respectivamente, conforme al detalle consignado en el Cuadro N° 1 a continuación:

- Solicitó al OEFA remitirle información sobre las medidas tomadas desde su sector para atender las necesidades de los pueblos indígenas afectados por los derrames de petróleo crudo acontecidos en el ONP (fojas 111 a 123).

En esa misma fecha, mediante el Oficio N° 001-2016-MDI-OCCAAM-CHIRIACO/A, la Municipalidad Distrital de Imaza remitió al OEFA un Informe sobre el acuerdo tomado en Sesión Extraordinaria de Consejo Municipal realizada el 11 de febrero de 2016 por el derrame ocurrido en el distrito de Imaza (fojas 124 a 129).

- e) **27 de febrero de 2016:** "Reporte Complementario N° 224 – 27/02/2016 / COEN – INDECI / 01:00 HORAS (Reporte N° 09) Derrame de Petróleo afecta al distrito de Imaza – Amazonas". En dicho reporte, el Instituto Nacional de Defensa Civil realizó una evaluación preliminar de los daños ocasionados a la vida y salud de las personas, así como a la agricultura y la infraestructura por la ocurrencia del derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP (fojas 138 a 149).

²¹ Fojas 154 a 219.

²² Debe mencionarse que dicho informe técnico fue elaborado de conformidad con lo dispuesto en el numeral 20.3 del artículo 20° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, así como de lo dispuesto en el artículo 24° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD:

Artículo 20°.- De las medidas cautelares

(...)

20.3 A solicitud de la Autoridad Instructora, mediante informe técnico fundamentado, la Autoridad Decisora podrá dictar medidas cautelares genéricas o específicas (...)

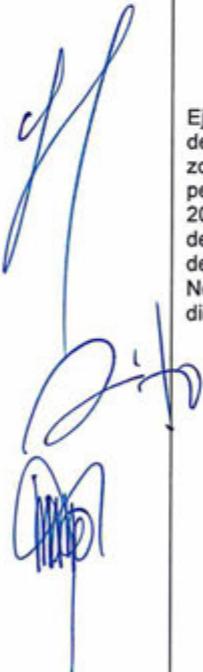
Artículo 24°.- Procedimiento para el dictado de medidas cautelares

24.1 La Autoridad Instructora podrá solicitar a la Autoridad Decisora el dictado de una medida cautelar, adjuntando un informe técnico que sustente la medida propuesta.

(...)

Fojas 220 a 299. Cabe precisar que dicha resolución directoral fue notificada a Petroperú el 29 de febrero de 2016 (foja 300).

Cuadro N° 1: Medida cautelar ordenada a Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI

Medida cautelar	
Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
 <p>Ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano y el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano y realizar dichas acciones.</p>	<p>Limpieza:</p> <p>En un plazo no mayor de dos (2) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora) las cuales deberán desarrollarse en un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles a partir de la notificación de la presente resolución.</p> <p>Dicho cronograma deberá considerar, como mínimo, las siguientes actividades:</p> <p>I. <u>Confinamiento y Recuperación del petróleo crudo derramado</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Confinamiento del petróleo crudo derramado mediante el uso de barreras o sistemas de contención.- Recuperación del petróleo crudo confinado.- Recuperación de las emulsiones.- Transporte del petróleo crudo recuperado hacia áreas autorizadas.- Transporte de emulsiones para su disposición. <p>II. <u>Limpieza de las áreas afectadas</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Limpieza de las áreas afectadas (agua, suelos y flora) por los derrames de petróleo crudo, mediante la participación de personas organizadas en cuadrillas.- Acondicionamiento del material contaminado utilizado en la limpieza.- Transporte de todo el material contaminado hacia un área autorizada.- Uso de algún sistema de degradación del petróleo crudo sobre el suelo, sedimento o agua, que pudiera suceder producto de la sedimentación del hidrocarburo de fracción pesada. <p>III. <u>Traslado y disposición temporal o final del material contaminado</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Habilitación del almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, de requerirse.- Retiro, transporte, tratamiento y/o disposición final de material contaminado. <p>Asimismo, el día de la presentación del cronograma de ejecución de limpieza al OEFA, Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá cumplir con iniciar la ejecución inmediata de las actividades contempladas en el cronograma de limpieza</p> <p>Rehabilitación:</p> <p>Dentro de los cuarenta (40) días hábiles del inicio de las actividades de limpieza, Petróleos del Perú - Petroperú S.A.</p>

Medida cautelar	
Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	<p>deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA un cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora).</p> <p>I. Acciones enfocadas a la rehabilitación del agua, suelo y flora y el detalle de la metodología a usar para la rehabilitación de los componentes ambientales afectados; y,</p> <p>II. Cronograma de la rehabilitación.</p> <p>Asimismo, el día de la presentación del cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación ambiental, Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá cumplir con ejecutar inmediatamente las actividades contempladas en el plazo establecido en el cronograma de rehabilitación ambiental.</p> <p><u>Presentación de información:</u></p> <p>Cada veinte (20) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución y que culminan con el cumplimiento del cronograma de rehabilitación, Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá remitir al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA un informe detallado (fotografías a color y con coordenadas UTM WGS 84, planos de las zonas limpias y rehabilitadas, entre otros) de las acciones realizadas para la limpieza y los trabajos realizados durante las actividades de rehabilitación.</p> <p>Asimismo, al cabo de tres (3) meses de notificada la presente resolución, Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA un Informe final con el detalle de las acciones ejecutadas.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAL.
Elaboración: TFA.

12. La Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAL se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAL precisó que el dictado de una medida cautelar en sede administrativa procede solo en aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de que, sin su adopción, se arriesgue la eficacia de la decisión final. En tal sentido, señaló que la medida en cuestión deberá materializarse a través de una decisión motivada y sustentada en la concurrencia de los requisitos o condiciones establecidos en el numeral 20.2 del artículo 20° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**), esto es: (a) verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa; (b) peligro de daño irreparable por la demora en la expedición de la resolución final; y, (c) razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la decisión final.

- (ii) Partiendo de lo antes expuesto, la primera instancia analizó cada una de las exigencias establecidas normativamente para el dictado de una medida cautelar, ello según el siguiente detalle:

Sobre el requisito de verosimilitud de la existencia de la infracción administrativa²⁴:

Respecto al hecho imputado N° 1: Petroperú incumplió el compromiso establecido en el PAMA del ONP, en tanto no realizó las acciones de mantenimiento en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP ni en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP²⁵:

- (iii) La primera instancia advirtió la existencia de elementos probatorios suficientes que generaban verosimilitud de la existencia de infracción administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 5° y 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**), toda vez que Petroperú habría incumplido el compromiso establecido en el PAMA del ONP²⁶ al no haber realizado las acciones de mantenimiento en el Kilómetro 440+781 del Tramo II y en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP. A fin de sustentar dicha conclusión, la DFSAI evaluó la información recogida en las actas de supervisión directa de la Supervisión Especial realizada en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP; en el Informe Técnico que sustenta la imposición de la medida preventiva y la medida de requerimiento de

²⁴ Debe indicarse que el 13 de noviembre del 2014 entró en vigencia el nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM. En ese sentido, la DFSAI efectuó el análisis del requisito de verosimilitud de la existencia de infracción administrativa (derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero y el 3 de febrero de 2016) de acuerdo con lo dispuesto en el referido instrumento legal, al ser esta la norma vigente al momento de la ocurrencia de dichos derrames.

²⁵ El presente hecho imputado contiene la información recogida por la DS en las supervisiones especiales efectuadas en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, conforme al siguiente detalle:

- Tramo II del ONP: Del 27 al 29 de enero del 2016 y del 13 al 17 de febrero de 2016.
- Ramal Norte del ONP: Del 6 al 11 y del 14 al 18 de febrero de 2016.

²⁶ Según la DFSAI, el mencionado compromiso consistiría en la ejecución de inspecciones internas y externas en el ONP. Al respecto, estas serían las siguientes:

➤ Inspecciones internas:

- Inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos electromagnéticos;
- Inspecciones geométricas;
- Inspecciones de limpieza mediante raspatabos con escobillas metálicas y de magneto cada dos (2) meses; e,
- Inspecciones de limpieza mediante raspatabos con escobillas de poliuretano de disco o cepas de manera continua

➤ Inspecciones externas:

- Inspecciones visuales sobre el derecho de vía; y,
- Monitoreo de protección catódica y de la resistencia eléctrica del terreno.

actualización de IGA, y en los informes de las supervisiones especiales llevadas a cabo en los distritos de Imaza y Morona, siendo que en este punto la autoridad señaló lo siguiente:

- En las supervisiones especiales al Tramo II del ONP, la DS verificó la falla del ducto en el Kilómetro 440+781 producto de un proceso corrosivo (el cual, a su vez, habría sido generado por la falta de mantenimiento preventivo al referido tramo), lo cual generó el derrame de petróleo crudo²⁷.
- En las supervisiones especiales al Ramal Norte del ONP, la DS verificó una rajadura de cincuenta y seis (56) centímetros de longitud por un (1) centímetro de ancho en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP, producto de un proceso corrosivo externo severo (el cual, a su vez, habría sido producido por la falta de mantenimiento preventivo al referido tramo), lo cual permitió el derrame de petróleo crudo²⁸.

Respecto al hecho imputado N° 2: Petroperú generó impactos negativos ocasionando daños a la flora, fauna y a la vida y salud de las personas, producto de los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero de 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP, y el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP.

- (iv) La DFSAI señaló que existían elementos probatorios suficientes que permitían verificar la existencia de infracción administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con el artículo 74° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, toda vez que Petroperú habría generado impactos negativos a la flora, fauna y a la vida y salud de las personas, producto de los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero de 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP y el 3 de febrero de 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP. A fin de sustentar dicha conclusión, la DFSAI se basó en la información recogida en las actas de supervisión directa de la Supervisión Especial realizada en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP; en el Informe Técnico que sustenta la imposición de la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA, y en los informes de las supervisiones especiales llevadas a cabo en los distritos de Imaza y Morona, siendo que en este punto la autoridad señaló lo siguiente:

- En las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II del

²⁷ Asimismo, se basó en las fotografías N° 1 a 3 del Informe Técnico que sustenta la imposición de la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA.

²⁸ Asimismo, se basó en las fotografías N° 19 a la 26 del Informe Técnico que sustenta la imposición de la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA.

ONP, la DS verificó que, producto de la falla del ducto en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP, se generaron daños a la flora, fauna y a la vida y salud de las personas. En ese sentido, de conformidad con el Acta de Supervisión Directa de la Supervisión Especial realizada del 27 al 29 de enero de 2019, se observaron películas de petróleo crudo en los cuerpos de agua de la zona (quebrada sin nombre, quebrada Inayo, entre otros), afectándose la fauna acuática y flora ubicada alrededor de los cuerpos de agua. Asimismo, se verificó la presencia de suelo impregnado con petróleo crudo y plantas de cacao y plátano contaminadas, siendo que en la referida acta se dejó constancia además, que el petróleo crudo derramado habría afectado un canal de regadío, el cual servía para regar los cultivos de arroz y para la bebida de los animales (ganado vacuno)²⁹.

- Asimismo, señaló que, de acuerdo con el Informe Preliminar de Supervisión del Tramo II del ONP, la DS verificó que el derrame de petróleo crudo habría afectado la salud de los pobladores de las localidades aledañas a la quebrada Inayo, río Chiriaco y otros que se encontraban cerca del lugar del derrame, ello al haberse encontrado evidencias de síntomas relacionados con la intoxicación por petróleo y la contaminación de las aguas de la quebrada y río mencionados³⁰. Además, precisó que, mientras no se culminen los trabajos de limpieza, recuperación y rehabilitación a la brevedad, la salud y calidad de vida de los pobladores se encontraría amenazada³¹.
- De manera adicional, la DFSAI indicó que, de acuerdo con el Reporte Complementario N° 224-27/02/2016/COEN—INDECI³² del 27 de febrero del 2016, elaborado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (en adelante, **Indeci**), tres mil doscientas veintidós (3 222) personas en el distrito de Imaza habrían sido afectadas por el derrame de petróleo crudo, existiendo además áreas de cultivos destruidas, áreas de cobertura natural destruidas y animales perdidos³³.

²⁹ Nótese en este punto que, de acuerdo con la autoridad, dichos productos eran consumidos por los pobladores de la zona del derrame de petróleo crudo. Asimismo, la DFSAI señaló que en las fotografías N°s 4 a la 10; 13, 15 y 16 del Informe Técnico que sustenta la imposición de la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA, podía observarse que, producto de la falla del ducto en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP, se generaron daños a la flora, fauna y a la vida y salud de las personas.

³⁰ Lo cual constituía un daño real (evidente) y grave a la salud de las personas, por sus implicancias sociales, ambientales y de salud.

³¹ Asimismo, señaló que, de las fotografías N°s 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Informe Preliminar del Tramo II del ONP podía observarse que, producto de la falla del ducto en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP, se generaron daños a la flora, fauna y a la vida y salud de las personas.

³² El cual contiene una evaluación preliminar de daños en el distrito de Imaza.

³³ Ello se puede apreciar del siguiente cuadro:

- Finalmente, resaltó que el 26 de febrero del 2016, personal del Centro de Operaciones de Emergencia del Ministerio de Salud informó que, hasta el 19 de febrero del 2016, se había atendido a un total de doscientos cuarenta y tres (243) personas afectadas por el contacto con el petróleo derramado.
- Por otro lado, señaló que en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Ramal Norte del ONP, la DS habría verificado que, producto de la falla de la rajadura de cincuenta y seis (56) centímetros de longitud por un (1) centímetro de ancho en el kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP, se generaron daños a la flora, fauna, a la vida y salud de las personas. Ello es así porque, de conformidad con el Acta de Supervisión Directa correspondiente a la Supervisión Especial llevada a cabo del 6 al 11 de febrero de 2016, se habría observado presencia de petróleo crudo en la quebrada Cashacaño y en el río Morona y sus márgenes, lo cual ocasionó daños a la flora y fauna y, con ello, a la población que se vale de dichos recursos³⁴.
- Asimismo, señaló que, de acuerdo con el Informe Preliminar de Supervisión en el Ramal Norte del ONP, la DS habría verificado (en la supervisión realizada del 14 al 18 de febrero de 2016), que el derrame de petróleo crudo generó daños a la flora de la zona³⁵.

UBICACIÓN	VIDA Y SALUD		AGRICULTURA - INFRAESTRUCTURA		
	PERSONAS AFECTADAS (*)	PERSONAS HERIDAS (*)	ÁREAS DE CULTIVOS DESTRUIDAS (Has)	ÁREAS DE COBERTURA NATURAL DESTRUIDAS (Has)	ANIMALES PERDIDOS
DPTO. AMAZONAS					
PROV. BAGUA					
DIST. IMAZA	3 222	243	17	30	70

Asimismo, en el referido informe, Indeci señaló que el 23 de febrero del 2016, Petroperú publicó en su página web el haber asumido el cuidado médico de un niño de la comunidad de Nazareth que resultó afectado al tener contacto con el crudo derramado en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano.

³⁴ Por otro lado, la DFSAI señaló que, de las fotografías N° 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 29 y 30 del Informe Técnico que sustenta la imposición de la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA, se observaba que, producto de la mencionada rajadura, se generaron daños a la flora, fauna, a la vida y salud de las personas.

³⁵ Las afectaciones evidenciadas en esta segunda supervisión estarían sustentadas en las fotografías N° 8 y 9 del Informe Preliminar del Ramal Norte del ONP, en las cuales pudo observarse que, producto de la falla del ducto en el kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP, se generaron daños a la flora, fauna, a la vida y salud de las personas.

A ello, la DFSAI agregó que el mencionado informe también consignó que la Oficina Desconcentrada del OEFA en Loreto recabó declaraciones (bajo juramento) de algunos pobladores de las comunidades nativas de Mayuriaga, Puerto Alegría y Puerto América, quienes manifestaron que realizan actividades de pesca y recreacionales en la quebrada y en el río Morona.

- Sumado a ello, la DFSAI refirió que, según el Reporte Complementario N° 130-12/02/2016/COEN—INDECI elaborado por el Indeci el 12 de febrero del 2016, seiscientos catorce (614) familias del distrito de Morona –junto con áreas de cultivo, áreas de cobertura natural y animales– habrían resultado afectadas por el derrame de petróleo crudo acaecido el 3 de febrero de 2016.

Respecto al hecho imputado N° 3: Petroperú no adoptó las acciones inmediatas para controlar y minimizar los impactos negativos ocasionados por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP y el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP, de acuerdo con su Plan de Contingencia del ONP.

La Autoridad Decisora manifestó que existían elementos probatorios preliminares contundentes que generaban verosimilitud de la existencia de infracción administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 66° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en tanto Petroperú no habría adoptado acciones inmediatas para controlar y minimizar los impactos negativos ocasionados por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero de 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP y el 3 de febrero de 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP, de acuerdo con su Plan de Contingencia del ONP. A efectos de llegar a dicha conclusión, la DFSAI se sustentó en lo recogido en dicho Plan de Contingencia del ONP; en la información recogida en las actas de supervisión directa del 27 al 29 de enero de 2016 y del 6 al 11 de febrero de 2016; en el Informe Técnico que sustenta la imposición de la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA, y finalmente, en los informes de las supervisiones especiales llevadas a cabo en los distritos de Imaza y Morona. Cabe destacar que en este punto, la autoridad señaló lo siguiente:

Por otro lado, se indicó que los trabajadores que efectuaron la limpieza y recuperación del material contaminado estaban sin equipos de protección, e incluso uno de ellos presentó problemas respiratorios. Asimismo, se señaló que los pobladores presentaron ronchas (erupciones) en la zona del cuello y la cara, malestar, falta de apetito, náuseas, vómitos, fiebre, diarreas con sangrado, párpados endemietizados, cefalea, mareos, rash cutáneo, y alergia en todo el cuerpo. Teniendo ello en cuenta, la DFSAI concluyó que el derrame de petróleo crudo habría afectado la salud de los pobladores de la localidad de las comunidades nativas, ello al haberse encontrado evidencias de síntomas relacionados con la intoxicación por petróleo y la contaminación de las aguas del río Morona, hecho que constituiría un daño real, evidente y grave a la salud de las personas, por sus implicancias sociales, ambientales y de salud.

Finalmente, en el mencionado informe se indicó que, en tanto no se culminen los trabajos de limpieza, así como la recuperación y rehabilitación correspondientes a la brevedad, la salud y calidad de vida de los pobladores continuaría amenazada.

Respecto de las supervisiones especiales llevadas a cabo en el marco del derrame de petróleo crudo ocurrido el 25 de enero de 2016 en el Tramo II del ONP

- Conforme al Plan Zonal de Contingencias, Petroperú tenía la obligación de adoptar las acciones necesarias para evitar cualquier afectación del ambiente (sea esta inicial o progresiva), con lo cual, una vez ocurrido un evento o accidente ambiental, correspondía que dicha empresa adoptase, de manera inmediata (oportuna), las medidas de control y minimización idóneas para atenuar los impactos negativos generados al ambiente³⁶.
- No obstante ello, la DS verificó que la falla del ducto en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP (ocurrida el 25 de enero del 2016) habría sido controlada recién el 28 de enero del 2016, esto es, tres (3) días después de originada la emergencia ambiental³⁷. Adicionalmente, señaló que, según el mencionado informe, la DS habría detectado la presencia de petróleo crudo en la quebrada Inayo y en el río Chiriaco. En virtud de ello, concluyó que el administrado no habría adoptado las medidas de mitigación inmediatas que hubiesen permitido minimizar los impactos ambientales.
- Sumado a ello, la DS indicó que Petroperú no realizó un adecuado control luego de ocurrido el derrame en el Tramo II del ONP, de conformidad con el Plan de Contingencia del ONP, siendo que el impacto generado habría sido de gran magnitud³⁸.
- En esa misma línea, la DS verificó, durante la visita de supervisión realizada del 6 al 11 de febrero del 2016, que la rajadura de cincuenta y seis (56) centímetros de longitud por un (1) centímetro de ancho en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP, ocurrida el 3 de febrero del 2016, fue controlada recién el 9 de febrero del 2016, esto

³⁶ Sobre el particular, resaltó lo consignado por Petroperú en el cuadro de procedimientos ante la ocurrencia de posibles derrames (literal A) del numeral 3.3.1.1 del Plan de Contingencias.

³⁷ Asimismo, refirió que, de las fotografías Nos 2, 3, 4 y 11 y 12 del Informe (las cuales recogen lo detectado en la Supervisión Especial llevada a cabo el 25 de enero de 2016), se observaba que la fuga de petróleo crudo continuaba.

³⁸ A mayor abundamiento, la DFSAI señaló que el Mapa N° 5 (Anexo I de la resolución impugnada) mostraba las zonas afectadas por el derrame de petróleo crudo más cercanas y lejanas del lugar donde ocurrió la emergencia ambiental. En ese sentido, precisó que la zona más alejada al punto de inicio del derrame se encontraba a una distancia aproximada de veintisiete kilómetros con cien metros (27.1 km.) del origen de la emergencia ocurrida el 25 de enero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP, evidenciándose que Petroperú no adoptó las acciones de minimización de los impactos ambientales negativos.

Finalmente, destacó que en el mencionado mapa se observaba que el derrame ocurrido en el Tramo II del ONP afectó los siguientes cuerpos hídricos: (i) quebrada S/N (afluente de la quebrada Inayo); (ii) quebrada Inayo (afluente del río Chiriaco); (iii) río Chiriaco (afluente del río Marañón); y, (iv) río Marañón.



es, seis (6) días después de originada la emergencia ambiental³⁹. Asimismo, refirió que la DS detectó la presencia de petróleo crudo a lo largo de toda la trayectoria del río Morona. Finalmente, concluyó que Petroperú no adoptó las medidas de mitigación inmediatas que permitiesen minimizar los impactos ambientales.

- Sumado a ello, la primera instancia señaló que, de acuerdo con la DS, la presencia de una cuadrilla de cuatro (04) personas contratistas de Petroperú –la cual se encontraba realizando trabajos de recuperación del crudo de las aguas del río Morona desde la desembocadura al río Marañón hasta la desembocadura de la Quebrada Cashacaño– resultaba insuficiente, dada la extensión del área impactada.
- Por último refirió que el derrame de petróleo crudo ocurrido el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP causó impactos negativos de gran magnitud, debido a que Petroperú no habría realizado un adecuado control del mismo⁴⁰.

Sobre el requisito de peligro de daño irreparable por la demora en la expedición de la resolución final

- (v) El requisito de peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final consiste en el riesgo de que la protección del ambiente resulte lesionada a causa del transcurso del tiempo correspondiente a la tramitación regular de un procedimiento administrativo sancionador.
- (vi) Bajo este razonamiento, la medida cautelar a imponerse se encontrará justificada si su falta de adopción genera, en el presente caso: (i) daños ambientales derivados de los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano y el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano; y, (ii) la falta de eficacia de la resolución final a emitir a causa de los derrames señalados.

³⁹ Asimismo, refirió que, de las fotografías N°s 22 y 31 del Informe que sustenta la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA, podía observarse que, el 8 de febrero de 2016, la fuga de petróleo crudo continuaba.

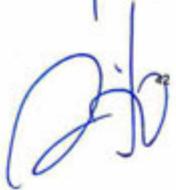
⁴⁰ A mayor abundamiento, la DFSAI señaló que el Mapa N° 6 (Anexo II de la resolución impugnada) detallaba las zonas afectadas por el derrame de petróleo crudo más cercanas y lejanas del lugar donde ocurrió la emergencia ambiental. Al respecto, señalo que la zona más alejada al punto de inicio del derrame se encontraba a una distancia aproximada de setenta y cinco kilómetros con cuatrocientos metros (75.4 km.) del origen de la emergencia ocurrida el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP, evidenciándose que Petroperú no adoptó las acciones de minimización de los impactos ambientales negativos.

Finalmente, destacó que en el mencionado mapa se observaba que el derrame ocurrido en el Ramal Norte del ONP afectó los siguientes cuerpos hídricos: (i) quebrada Cashacaño (afluente del río Morona); y, (ii) río Morona.

- 
- (vii) Respecto al primero de dichos aspectos, la DFSAI señaló que los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP generaron daños ambientales en los componentes suelo, agua, flora, fauna y en la vida y salud de las personas⁴¹.
- (viii) Con relación al segundo aspecto, la DFSAI –luego de evaluar las circunstancias que ocasionarían la pérdida irreparable de los componentes ambientales afectados por los derrames de petróleo crudo, esto es: i) el impacto de nuevas áreas por la migración de dicha sustancia debido a las condiciones climatológicas; y, ii) la compleja rehabilitación de las áreas impactadas por los derrames de petróleo crudo debido al paso del tiempo⁴²– indicó que los impactos ambientales negativos derivados de los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP podrían extenderse por las condiciones climatológicas de la zona impactada, asentándose en los componentes ambientales impactados, lo cual dificultaría su rehabilitación. Asimismo, señaló que la fauna impactada migraría hacia otras zonas y se generaría un cambio en los servicios ecosistémicos que el ambiente proporcionaba a los seres humanos circundantes a las áreas afectadas, ello en virtud de los derrames de petróleo crudo.
- (ix) Partiendo de lo antes señalado, la DFSAI concluyó que en el presente caso, habría quedado acreditado el peligro de daño irreparable por la demora en la emisión de la resolución final, en tanto que, hasta su dictado, se generarían mayores impactos ambientales negativos (los cuales podrían devenir en irreparables), siendo necesaria la emisión de la medida cautelar a fin de que Petroperú actúe inmediatamente.

Con relación al requisito de razonabilidad de la medida cautelar dictada para garantizar la eficacia de la decisión final

- 
- (x) A efectos de evaluar el mencionado requisito, la DFSAI precisó que la medida cautelar a ordenarse en el presente procedimiento debía tener por finalidad la ejecución inmediata, por parte de Petroperú, de acciones



⁴¹ Para tales efectos, la DFSAI presentó dos cuadros donde se apreciaba la afectación a dichos componentes, conforme a las supervisiones especiales llevadas a cabo en las zonas afectadas por el derrame de petróleo crudo (ver Cuadros N^{os} 1 y 2 de la resolución impugnada).

Respecto de dicha circunstancia, la primera instancia consideró otros aspectos relevantes que, según indicó, harían complejas las tareas de rehabilitación. En ese sentido, mencionó a las siguientes:

1. La sedimentación de petróleo crudo en las áreas afectadas por los derrames ocurridos en el kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP y en el kilómetro 206+031 del Ramal Norte del ONP.
2. El costo de la rehabilitación de las zonas afectadas.
3. Migración de las especies.
4. Bienestar poblacional.
 - 4.1 Valoración económica de los servicios ecosistémicos.
 - 4.2 Declaratoria de emergencia en las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.

destinadas a limpiar y rehabilitar las áreas impactadas con petróleo crudo, ello con el fin de que el impacto ambiental negativo generado en las áreas de los derrames de petróleo crudo y sus efectos descritos no se extiendan a zonas no afectadas inicialmente.

- (xi) En ese sentido, indicó que la medida cautelar recogida en el Cuadro N° 1 de la presente resolución tenía por finalidad que Petroperú adopte acciones de limpieza y rehabilitación destinadas a revertir los impactos ambientales negativos causados por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 y 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 440 +781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano y en el Kilómetro 206 +031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, respectivamente, y la expansión de estos.
- (xii) Conforme a lo señalado por DFSAI, el plazo de cuarenta (40) días hábiles otorgado para la ejecución de las acciones de limpieza habría tomado en consideración las actividades que realizaría Petroperú para el confinamiento y recuperación del petróleo derramado, la limpieza de las áreas afectadas, y el traslado y disposición temporal o final del material contaminado. Para ello, señaló que se habrían tomado en cuenta los siguientes tres (3) elementos principales: i) Intervención del personal capacitado para desarrollar las actividades de limpieza; ii) Disponer de materiales necesarios para el control de derrames; y, iii) Contar con un Plan de Contingencia del ONP adecuado, el cual haya previsto las condiciones más probables de ocurrencia de derrames.
- (xiii) Con relación al primero de dichos elementos, la DFSAI precisó que el personal que interviene en estas actividades no necesariamente tendría que ser personal calificado, salvo el personal a cargo de las coordinaciones, toda vez que las actividades solo comprenden acciones de ejecución directa. Asimismo, indicó que, de la revisión del Plan de Contingencia del ONP, el administrado contaría con personal entrenado y equipado a fin de combatir la emergencia en cuestión, de manera efectiva y segura.
- (xiv) Respecto del segundo aspecto, la primera instancia refirió que, dentro de estos materiales, se encuentran las barreras flotantes, materiales absorbentes de hidrocarburo, bandejas de almacenamiento temporal, palanas, *skimmers*, bombas de succión, entre otros. Además, precisó que, de acuerdo con lo señalado en el referido Plan de Contingencia del ONP, Petroperú contaba con barreras de contención, respaldo, motobombas de recuperación de crudo confinado, mangueras y demás elementos para hacer frente a una contingencia.
- (xv) Finalmente, respecto del tercer elemento, la DFSAI precisó que el Plan de Contingencia del ONP debe indicar el alcance de las actividades, los objetivos, la organización de respuesta a la emergencia, y los equipos a utilizar, entre otros. Señaló además que Petroperú cuenta con dicho plan,

siendo que su objetivo es dar respuesta a la ocurrencia de una emergencia en el área de influencia ONP a fin de poder contrarrestar los daños que puedan ocasionar estas emergencias y optimizar el uso de los recursos materiales y humanos comprometidos en el control de la emergencia.

- (xvi) Por otro lado, la DFSAI precisó que habrían tomado en cuenta las acciones iniciadas por Petroperú para la limpieza del área impactada por el derrame de petróleo crudo, hasta la fecha de la emisión de su resolución.
- (xvii) Respecto de las actividades de rehabilitación, la primera instancia señaló que, para la elaboración del cronograma de ejecución de las citadas actividades, el administrado podría realizar lo siguiente:
- Identificar las zonas en las que se encuentra mayor o menor cantidad de petróleo, a fin de determinar las características del componente a reparar y de la zona de reparación, que puedan influir en la eficiencia y eficacia de la reparación;
 - Determinar la metodología (*ex situ* o *in situ*) de rehabilitación aplicable para cada componente ambiental;
 - Iniciar la contratación de la empresa encargada de la rehabilitación del agua, suelo y flora y,
 - Establecer el cronograma de rehabilitación de los componentes ambientales (agua, suelo y flora).

- (xviii) Asimismo, indicó el haber considerado, de manera referencial, el plazo propuesto por Petroperú para la limpieza y rehabilitación del área impactada con petróleo crudo (30 de junio del 2014 en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del ONP, ubicado en la localidad de Cuninico, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto), conforme al Cronograma de Actividades Ambientales del Plan de Acción 01-Revisión 2232. Ello, debido a que dicho cronograma de actividades ambientales tuvo un período de ejecución de nueve (9) meses para la restauración de suelo, agua y flora impactada con hidrocarburos en un área de ochenta y siete mil metros cuadrados (87 000 m²) aproximadamente, mientras que el área impactada por los derrames de petróleo crudo del 25 de enero del 2016 y del 3 de febrero del 2016 abarcaron una extensión de diez mil cuatrocientos metros cuadrados (10 400 m²) aproximadamente⁴³.

- (xix) Por último, señaló que los derrames ocurridos el 25 de enero del 2016 y 3 de febrero del 2016 tendrían una extensión menor (no obstante ello, estos habrían afectado el suelo, agua, flora, fauna y población aledaña), mientras que el derrame del 30 de junio del 2014, si bien habría tenido una extensión mayor, afectó únicamente componentes de suelo, agua y flora. De esta manera, precisó que los cuarenta (40) días hábiles para que Petroperú

⁴³ Dentro de los cuales se afectaron el agua, suelo, flora, fauna y a la vida y salud de las personas.

pueda ejecutar las acciones de limpieza y presentar el cronograma de rehabilitación se justifican en la extensión, y en el hecho de que en el presente caso la afectación ha sido de mayor magnitud.

- (i) Partiendo de lo antes señalado, precisó que en aplicación de los principios de razonabilidad⁴⁴ y proporcionalidad⁴⁵ que deben regir el dictado de las medidas administrativas –incluyendo las medidas cautelares– correspondía que Petroperú adopte acciones que cumplan con corregir y revertir los efectos negativos al ambiente generados por el desarrollo de sus actividades.

13. El 2 de marzo de 2016, Petroperú solicitó a la DFSAI el otorgamiento de un plazo adicional de diez (10) días hábiles al plazo de dos (2) días hábiles previsto inicialmente para la presentación del cronograma de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo acaecidos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, precisando para ello que, en caso la referida dirección no accediese a su solicitud, se vulneraría el principio del debido procedimiento administrativo⁴⁶.

14. A través de la Resolución Directoral N° 292-2016-OEFA/DFSAI del 3 de marzo de 2016⁴⁷, la DFSAI denegó la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, ello con base en los siguientes argumentos:

- Petroperú no habría sustentado su solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar, conforme a lo previsto en el numeral 24.3 del artículo 24° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁴⁸ y en el numeral 20.4 del artículo 20° de

⁴⁴ 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

(...)

1.4. 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 debe tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su contenido.

⁴⁵ Conforme lo señala Joaquín de Fuentes, en el Derecho Administrativo Sancionador, el principio de proporcionalidad exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia que se le atribuye.

DE FUENTES, Joaquín. "Manual de Derecho Administrativo Sancionador", Editorial Aranzadi, Navarra, 2005, p. 245.

⁴⁶ Fojas 302 al 321.

⁴⁷ Fojas 322 a 327. Debe mencionarse que la referida resolución directoral fue notificada a Petroperú el 7 de marzo de 2016 (foja 332).

⁴⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

Artículo 24.- Procedimiento para el dictado de medidas cautelares

(...)

la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD. Al respecto, precisó que dicha empresa no remitió medio probatorio alguno a efectos de acreditar la imposibilidad de presentar el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el ONP, tales como la ocurrencia de circunstancias sobrevinientes, fenómenos naturales o de circunstancias que no pudieron ser consideradas al momento de ordenar la medida cautelar.

- Sin perjuicio de ello, la DFSAI refirió que el plazo otorgado para la presentación del cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el ONP resultaba razonable y proporcional en la medida que: (i) los distritos de Imaza y Morona se encontraban en estado de emergencia⁴⁹; (ii) el impacto generado por los derrames de petróleo crudo podía expandirse por las condiciones climatológicas y geográficas de la zona; y, (iii) Petroperú ya había iniciado las acciones de limpieza en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo antes de la emisión de la resolución a través de la cual se le ordenaba el cumplimiento de la medida cautelar (Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI).

15. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0195-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁵⁰ del 4 de marzo de 2016, la SDI de la DFSAI inició un procedimiento sumarísimo contra Petroperú por el presunto incumplimiento de la medida cautelar ordenada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI⁵¹.

16. En esa misma fecha, a través de la Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/SDI, la SDI de la DFSAI inició un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú respecto de las siguientes presuntas conductas infractoras, detalladas en el Cuadro N° 2 a continuación⁵²:

24.3 En cualquier etapa del procedimiento, se podrá modificar, suspender o dejar sin efecto la medida cautelar dictada, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. Para tal efecto, se empleará el mismo procedimiento establecido para el dictado de dicha medida cautelar.

⁴⁹ Al respecto, debe mencionarse que mediante los Decretos Supremos N°s 012-2016-PCM y 014-2016-PCM publicados en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero y 3 de marzo de 2016, respectivamente, la Presidencia del Consejo de Ministros declaró el estado de emergencia en dieciséis (16) comunidades del distrito de Morona y en diez (10) localidades del distrito de Imaza, debido a que los derrames de petróleo crudo produjeron daños a la salud de la población, a los ríos, suelo natural y daños a la infraestructura agropecuaria, pérdidas de cultivo, viviendas, servicios de agua, centros y posta de salud, etc.

⁵⁰ Fojas 328 a 331. Debe mencionarse que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 7 de marzo de 2016 (foja 333).

⁵¹ Sobre el particular, cabe indicar que de conformidad con lo previsto en el numeral 27.2 del artículo 27° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2016-OEFA/CD, el incumplimiento de una medida cautelar genera la imposición de multas coercitivas, las cuales serán tramitadas a través de un procedimiento sumarísimo.

⁵² Foja 334 y 335. Dicha resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 8 de marzo de 2016.



Cuadro N° 2: Detalle de las presuntas conductas infractoras informadas mediante la Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/SDI

N°	Conducta infractora
1	Incumplimiento del compromiso establecido en el PAMA del ONP, en tanto que Petroperú no habría realizado las acciones de mantenimiento en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP ni en el Kilómetro 206+035 del Ramal Norte del ONP, generando daño real a la flora, fauna y la vida o salud de las personas.
2	Ocasionar impactos negativos generando daño a la flora, fauna y a la vida o salud humana, producto de la posible extensión de los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero de 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP y el 3 de febrero de 2016 en el Kilómetro 206+035 del Ramal Norte del ONP.
3	No adoptar las acciones inmediatas para controlar y minimizar los impactos negativos ocasionados por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero de 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP y el 3 de febrero de 2016 en el Kilómetro 206+035 del Ramal Norte del ONP, de acuerdo con su Plan de Contingencia del ONP, generando daño real a la flora, fauna y la vida o salud humana.

17. El 14 de marzo de 2016, Petroperú presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 0195-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁵³.
18. El 18 de marzo de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI⁵⁴, con el fin de que la medida cautelar impuesta a través del mencionado pronunciamiento sea anulada, y a efectos de que esta instancia revise y acepte la propuesta de actividades y cronogramas remitidos junto con su recurso administrativo (ello, con el propósito de declarar una nueva medida cautelar). Los argumentos expuestos por dicha empresa en su recurso de apelación fueron los siguientes:

Sobre la pertinencia de la imposición de la medida cautelar dictada por la DFSAI

- a) Petroperú sostuvo que no requería la imposición de una medida cautelar por parte de la DFSAI para iniciar las actividades de limpieza y de remediación en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo acaecidos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, toda vez que dichas actividades ya se encontraban previstas en el Plan de Contingencia del ONP. En ese sentido, destacó que desde el momento en que tomó conocimiento de los derrames de petróleo crudo en el ONP, ejecutó –junto a la empresa Lamor– de manera inmediata y oportuna, las acciones de control y mitigación contenidas en el Plan de Contingencia del ONP, entre las cuales se incluían labores de limpieza y de remediación, sin perjuicio de otras actividades de apoyo a las comunidades ubicadas en los territorios afectados.

⁵³ Fojas 336 a 469.

Fojas 471 a 605.

- b) Asimismo, señaló que el propio OEFA –a través del Informe Técnico que sustenta la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA– habría reconocido que Petroperú cumplió con realizar actividades de control del derrame, de manera inmediata, oportuna y diligente, así como actividades de remediación y mitigación en las áreas afectadas por el derrame de petróleo crudo en el ONP⁵⁵.

Sobre la motivación del elemento “razonabilidad” para imponer la medida cautelar

- c) Con relación al elemento “razonabilidad de la medida a emitirse para garantizar la eficacia de la decisión final”, Petroperú indicó que este no solo constituye uno de los presupuestos para su imposición, sino también para determinar su extensión o alcance (como por ejemplo, el tipo de medida, su temporalidad, etc.)
- d) Partiendo de ello, de acuerdo con el administrado, la resolución materia de impugnación no presenta motivos debidos, precisos ni densos, sino más bien razones impertinentes y una incorrecta exteriorización de la justificación de la postura de la DFSAI, la cual se expresa en un término general de tres (3) meses para el cumplimiento de la medida cautelar y el establecimiento de

⁵⁵ Sobre el particular, Petroperú consignó en su recurso de apelación los siguientes párrafos del mencionado Informe Técnico, en los cuales el OEFA (a través de la DS) habría reconocido la ejecución de actividades de limpieza y remediación por parte suya (fojas 477 a 479):

- *“El 25 de enero de 2016, la empresa Petroperú S.A. remitió al OEFA, vía correo electrónico (reportesemergencia@oeffa.gob.pe), el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales por el derrame de petróleo crudo ocurrido a las 09:46 am. del mismo día en la progresiva 440 + 785 del tramo II de Oleoducto Norperuano, ubicado en el Caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas” (foja 2 reverso).*
- *“Conforme a lo indicado por la referida empresa en el reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, Petroperú inició las acciones de confinamiento de crudo así como el cierre de la válvula de la línea del km. 435 (marqen izquierda del río Chinaco)...” (foja 2 reverso).*
- *“Posteriormente, con fecha 28 de enero de 2016, se verificó que la fuga del petróleo crudo ya había sido controlada: se observó una plancha metálica soldada a la tubería con un tapón y una válvula de 2” de diámetro, colocado en la zona de la tubería por donde fugaba el petróleo crudo”. (Énfasis agregado) (foja 3).*
- *“Por otro lado, el derrame de crudo fue controlado mediante la instalación de una grapa el día 09.02.2016” (foja 5).*

Teniendo en cuenta lo expuesto por la DS en el Informe Técnico que sustenta la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA, Petroperú concluyó que habría realizado acciones de confinamiento de crudo y el cierre de la válvula el mismo día del derrame, siendo esta la razón por la cual el OEFA habría precisado tres (3) días después –esto es el 28 de enero de 2016– que la fuga del petróleo había sido controlada (ello, sin perjuicio de acciones adicionales como la colocación de grapas que, de acuerdo con el administrado, habrían permitido el control del derrame de petróleo crudo).

Por último, Petroperú indicó que de las fotografías N^{os} 7, 8, 13, 16, 28 y 44 que obran en el Anexo I del Informe Técnico que sustenta la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA, se observaba los trabajos de control, mitigación y remediación ambiental que realizó en la zona afectada por el derrame de petróleo crudo.

plazos específicos de actividades de limpieza y de remediación, que no cuentan con bases técnicas.

- e) Dichas omisiones, según el administrado, le genera una situación de indefensión, pues no solo podría incumplir la medida cautelar en cuestión (calificada como irrazonable y técnicamente imposible), sino también estaría en imposibilidad de ejecutar su *responsabilidad correccional*⁵⁶ frente a los dos (2) derrames producidos en el ONP. En ese sentido, señaló que este es el tipo de responsabilidad que debería buscarse asegurar con la imposición de la medida cautelar⁵⁷, más allá de hacer lo propio con el acto administrativo emitido en la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador.
- f) En este punto, Petroperú resaltó que las omisiones y errores en la motivación del acto impugnado (y que presuntamente demostrarían la falta de razonabilidad de la medida cautelar impuesta) aparecen enmarcadas en tres (3) grupos:
- i. Motivos impertinentes:

- El administrado sostiene que la mayoría de los motivos de la resolución impugnada plantean alegaciones, conjeturas e introducen medios probatorios que buscan quebrar su presunción de inocencia; es decir, en este caso, el órgano decisor ha actuado como si se tratara de la verdadera instrucción del procedimiento administrativo sancionador⁵⁸.
- Destacó además la inexistencia de motivos relacionados con la forma sobre cómo remediar, rehabilitar, o restaurar los ecosistemas, así como sobre los medios técnicos a ser utilizados, y respecto de la temporalidad justificada en datos técnicos, entre otros, existiendo más bien frases generales y conceptos jurídicos



⁵⁶ Sobre la "responsabilidad correccional", el administrado señaló —citando a Lozano Cutanda— lo siguiente: "*El deber de reparar se configura, por regla general, como una responsabilidad de carácter correccional derivada de la comisión de una infracción, por lo que cuando se extingue la responsabilidad administrada (p.e., por prescripción de la infracción o de la sanción), se extingue también el deber de reparación...*" (foja 480).



⁵⁷ Al respecto, Petroperú señaló que su responsabilidad correccional nace en virtud de su deber de reparar un daño ambiental a través de las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental del área afectada con la finalidad de lograr reponerla a su estado anterior.



En ese sentido, indicó que la finalidad de la medida cautelar impuesta debe consistir en: (i) reponer el área afectada a su estado anterior, mediante acciones de limpieza y rehabilitación ambiental, y, consecuentemente, (ii) evitar la ocurrencia de mayores daños ambientales.

⁵⁸ Con relación a ello, Petroperú destacó el haber contabilizado 90 páginas (de un total de 132 de la resolución impugnada) y 127 fundamentos referidos, exclusivamente, a considerar los derrames ocurridos en el ONP como conductas sancionables.

indeterminados⁵⁹. Precisó además que, en el presente caso, el órgano decisor habría actuado:

"...como si se tratara de la verdadera instrucción del procedimiento sancionador... cuando lo real es que estamos ante la tramitación de una medida adelantada... que busca (por encima de todo) señalar la responsabilidad reparatoria y correccional de la citada empresa estatal, cuyos efectos directos son medios de remediación ambiental que deben ser implementados en un plazo técnicamente definido, a fin de reparar integralmente los daños ocasionados en los dos ecosistemas afectados por los derrames"⁶⁰.

- Teniendo en cuenta lo expuesto, Petroperú destacó la existencia de un vacío de argumentos aplicables a la extensión y a los medios a emplearse en las actividades de limpieza y de rehabilitación impuestas, razón por la cual formuló las siguientes interrogantes⁶¹:

- i. *¿Qué argumentos o datos técnicos exactos prueban el plazo general de tres meses otorgado a Petroperú? Pedimos que el órgano decisor muestre sus datos o información técnica exacta que sea aplicable al caso de los dos derrames.*
- ii. *¿Qué argumentos o datos técnicos exactos prueban que en un plazo de dos días puede ser efectuado un cronograma de actividades de remediación para dos eventos de derrames? Solicitamos que el órgano decisor muestre sus datos o información técnica exacta que sea aplicable al caso de los dos derrames.*
- iii. *¿Qué argumentos o datos técnicos exactos prueban que en un plazo de 40 días hábiles puede realizarse acciones de limpieza en los dos derrames? Solicitamos que el órgano*

⁵⁹ A manera de ejemplo, Petroperú citó los siguientes argumentos de la DFSAI donde se evidenciaría dicho tipo de análisis (foja 486):

- *"(...) corresponde ejecutar actividades inmediatas destinadas a lograr que los componentes ambientales impactados negativamente vuelvan a su estado anterior" (ver página 111).*
- *"Conforme a lo desarrollado, corresponde ordenar a Petroperú una medida cautelar de limpieza y rehabilitación de las zonas impactadas a fin de que retornen al estado anterior a la producción de los derrames de petróleo crudo" (ver fundamento 229, página 119).*
- *"(...) Petroperú deberá ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental de las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo (...) y realizar dichas acciones en tres (3) meses".*

⁶⁰ Foja 484. Asimismo, agregó que ello tendría pleno sustento normativo no solo implícitamente en el numeral vi) del numeral 20.3 del artículo 20° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, sino también en el principio de internalización de costos.

⁶¹ Fojas 486 y 487.

decisor muestre sus datos o información técnica exacta que sea aplicable al caso de los dos derrames.

- iv. *¿Qué argumentos o datos técnicos exactos prueban que en un plazo de 40 días hábiles puede realizarse efectivamente acciones de rehabilitación en las zonas impactadas por los derrames? Solicitamos que el órgano decisor muestre sus datos o información técnica exacta que sea aplicable al caso de los dos derrames.*

ii. Motivos débiles:

- Sobre este punto, Petroperú –a través de los siguientes fundamentos de la DFSAI– alegó una supuesta debilidad técnica y jurídica de los motivos aparecidos en la resolución impugnada, respecto de las labores de remediación ambiental:

- *Fundamento 243, página 125 de la resolución impugnada:* Petroperú refirió que dicha afirmación⁶² era temeraria e irresponsable, pues implicaría introducir personas no aptas ni calificadas a las dos (2) zonas de los desastres, posibilitando la ocurrencia de accidentes personales. Por otro lado, resaltó que las actividades de remediación y limpieza son actividades de alto riesgo, supremo cuidado y de mucha pericia técnica, siendo estas las razones por las cuales habría contratado a la empresa Lamor, para la ejecución de dichas actividades.

- *Fundamento 199 en la página 132 de la resolución recurrida:* Petroperú indicó que la DFSAI introduce el concepto de servicios eco-sistémicos para sustentar un impacto económico negativo acaecido en la población circundante a los derrames, generando –conforme a lo expuesto por la autoridad– un daño que representa más S/. 85 millones de soles. Al respecto, según Petroperú, los citados "servicios eco-sistémicos":

"...fueron creados por la ONU entre los años 2001 y 2005 para realizar proyecciones sobre la degradación de diversos ámbitos naturales y urbanos, pero sin ser un método de cálculo sobre sus componentes, pues está pensado más en un elemento que ayude a la toma de decisiones gubernamentales y de previsión de efectos futuros. No es un medio de cálculo para medir daños ambientales

⁶² El considerando 243 de la resolución impugnada señala: "El personal que interviene en estas actividades no necesariamente debe ser personal calificado –salvo el personal a cargo de las coordinaciones– toda vez que las actividades solo comprenden acciones de ejecución directa" (foja 282).

conectados a responsabilidades patrimoniales personales".⁶³

- Asimismo, resaltó que la metodología de cálculo para llegar a dicha cifra habría sido creada por una ONG de conservación, está pensada para el departamento de Madre de Dios.

iii. Ausencia de motivos o motivación aparente:

- Sobre este punto, precisó que –de acuerdo con los argumentos previamente expuestos– era posible evidenciar una clara ausencia de motivos técnicos que pudiesen demostrar la temporalidad general, los cronogramas y los plazos específicos respecto de las actividades de remediación, limpieza y rehabilitación en las áreas afectadas por los derrames. En otras palabras, la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI presentaba vacíos y una motivación aparente respecto de la razonabilidad de la medida cautelar impuesta, existiendo estos dos tipos de vicios "*respecto de este puntual requisito de validez del mencionado acto administrativo*"⁶⁴.
- Dicha falta de motivación, de acuerdo con Petroperú, impedía conocer las razones (técnicas) y con ello a rebatir los argumentos en la forma procedimental regulada para tal efecto.
- En consecuencia, Petroperú concluyó –partiendo de la ausencia de motivos técnicos en la Resolución Directoral N° 255-2016-QEFA/DFSAI– que dicho pronunciamiento estaría viciado, debiendo disponerse su correspondiente anulación, al contener una afectación directa al requisito de validez contenido en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

Sobre la razonabilidad del plazo otorgado para realizar las acciones de remediación ambiental atendiendo a la finalidad de la medida cautelar impuesta

- g) Sobre el particular, Petroperú refirió que, a efectos de alcanzar la finalidad de la medida cautelar, el administrado debe llevar a cabo la reparación correspondiente dentro de un plazo razonable⁶⁵. De ahí que el ordenamiento

⁶³ Fojas 487 y 488.

⁶⁴ Foja 488.

⁶⁵ Dicho plazo deberá permitirle, justamente, ejecutar las acciones del caso, de manera efectiva.

jurídico haya previsto la existencia de un elemento mínimo de razonabilidad en las medidas que impongan las entidades públicas, de conformidad con el numeral 1.4 del artículo IV de la Ley N° 27444.

- h) Bajo dicho escenario, señaló que el plazo de cuarenta (40) días hábiles otorgado por la DFSAI para realizar las actividades de limpieza y de remediación resultaba irrazonable, ya que este no le permitirá cumplir y ejecutar la totalidad de las actividades de remediación que exige el daño ocasionado (ello, teniendo en cuenta la cantidad y complejidad de las acciones que Petroperú debe realizar a fin de remediar de manera absoluta la zona afectada, ya que estas requieren de un plazo mayor).
- i) En ese sentido indicó que, técnicamente, no resulta posible cumplir con la medida cautelar ordenada por la DFSAI en los plazos otorgados, toda vez que el análisis efectuado por dicha instancia administrativa –sobre la base de diversos elementos para fijar el plazo⁶⁶ – resulta incompleto y errado. Además, destacó que no se habría incluido el análisis de los verdaderos elementos que influyen en el proceso de limpieza y rehabilitación de las áreas impactadas por derrames de petróleo.
- j) Respecto del plazo relacionado con la presentación de los cronogramas de limpieza de los derrames de petróleo, Petroperú indicó (tal como lo manifestase en su escrito presentado a la DFSAI el 14 de marzo de 2016⁶⁷), que el otorgamiento de un plazo de dos (2) días hábiles para la presentación de los cronogramas resultaba ser irrazonable y desproporcional. Ello, en la medida que para la elaboración de dichos cronogramas –conforme a los requerimientos específicos del OEFA– se requería la coordinación con la empresa Lamor⁶⁸, así como la elaboración de ciertos estudios técnicos que permitiesen a Petroperú comprometerse con los plazos señalados en los cronogramas a presentar. En virtud de ello, tales acciones (esto es, la coordinación con la empresa Lamor y la elaboración de estudios técnicos) no podrían realizarse en tan solo dos (2) días hábiles⁶⁹.



⁶⁶ Estos elementos pueden resumirse en:

- i. La intervención del personal capacitado para desarrollar las actividades de limpieza;
- ii. La disposición de los materiales necesarios para el control de derrames; y,
- iii. Contar con un adecuado Plan de Contingencias que haya previsto las condiciones más probables de ocurrencia de derrame.



⁶⁷ Cabe mencionar que, a través del mencionado escrito, Petroperú presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 0195-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la cual dispuso iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú por incumplir con la presentación de los Cronogramas de Limpieza dentro del plazo otorgado.

⁶⁸ Empresa contratada para la prestación del servicio técnico especializado de contención, recuperación, limpieza y remediación de las áreas afectadas por los derrames, la cual tiene una larga y amplia experiencia en estos temas, ello según lo consignado en el Anexo N° 3 de dicho documento.

⁶⁹ Sobre el particular, Petroperú señaló lo siguiente:

“...el razonamiento de OEFA para iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra PETROPERÚ por no remitir los cronogramas de actividades que YA VENÍA HACIENDO a la fecha y desde la ocurrencia de los derrames, resulta del ilógico, irrazonable, desproporciona! y meramente formalista, pues intenta

- k) Por otro lado, Petroperú señaló que, conforme a lo manifestado por la empresa Lamor, existirían numerosos factores técnicos por los cuales no resultaría posible realizar los trabajos de limpieza en ambas ubicaciones en el plazo señalado por la DFSAI. Dichos factores incluyen⁷⁰:
- Las características geográficas de las áreas, el acceso a las mismas y el factor climático;
 - Las técnicas utilizadas para realizar la limpieza de los derrames, las cuales resultan ser fundamentales para efectuar dicha labor con precisión y efectividad, así como la progresividad en el avance de las mismas;
 - La complejidad del trabajo.
- l) Bajo dichas consideraciones, Petroperú concluyó que el órgano superior jerárquico debería reevaluar los plazos otorgados para la ejecución de las actividades de limpieza, con el fin de que se adecúen con los plazos ya establecidos por la empresa Lamor, en la medida que estos son los que responden a la realidad y son viables técnicamente de cumplir. En ese sentido, planteó la necesidad de que sea emitida una nueva medida cautelar con fundamentos técnicos reales y serios.

19. El 30 de marzo de 2016⁷¹, Petroperú cumplió con presentar la documentación requerida por la DFSAI.
20. El 22 de abril de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Petroperú, tal como consta en el acta correspondiente⁷².
21. Mediante Memorándum N° 638-2016-OEFA/DFSAI del 27 de abril de 2016⁷³, la DFSAI remitió a esta Sala el escrito del 10 marzo de 2016 presentado por Petroperú, referido a los cronogramas de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas donde ocurrieron los derrames.
22. El 2 de mayo de 2016⁷⁴, Petroperú presentó su escrito de alegatos finales.

otorgar mayor relevancia a la entrega de un documento que a la efectiva remediación del ambiente afectado" (foja 492).

⁷⁰ Petroperú precisó que la explicación de estos y otros factores que sustentarían la imposibilidad de ejecutar las actividades de limpieza y remediación en cuarenta (40) días hábiles cada una, se encuentra en el documento adjunto como Anexo 4 de su recurso de apelación.

⁷¹ Fojas 638 a 709.

⁷² Foja 634.

⁷³ Folios 710 a 714.

⁷⁴ Fojas 715 a 720.

II. COMPETENCIA

23. 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**)⁷⁵, se crea el OEFA.
24. 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° 30011⁷⁶ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
25. 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 OEFA⁷⁷.

⁷⁵ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

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

⁷⁶ **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 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.

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.

26. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁷⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin⁷⁹ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁸⁰, 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.
27. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁸¹, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA⁸², 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.

⁷⁸ **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.

⁷⁹ **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.

⁸⁰ **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.

⁸¹ **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 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.

⁸² **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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

28. 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)⁸³.
29. 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**)⁸⁴, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
30. 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.
31. 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 ambiente⁸⁵.
32. 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 fundamental⁸⁶, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de

⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁸⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁸⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁸⁸.

33. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
34. 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 inciertos⁸⁹.
35. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo de medidas administrativas tramitadas ante el OEFA.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

36. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son las siguientes:
 - (i) Si ante los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP correspondía a la DFSAI dictar una medida cautelar.

⁸⁷ 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".

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



- (ii) Si mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ha motivado adecuadamente el requisito referido a la "razonabilidad" para el dictado de las medidas cautelares.
- (iii) Si el plazo para el cumplimiento de la medida cautelar dictada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI es conforme al principio de razonabilidad contemplado en la Ley N° 27444.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si ante los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP correspondía a la DFSAI dictar una medida cautelar

- 37. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Petroperú en su recurso de apelación, esta Sala considera necesario hacer alusión a la naturaleza y características propias de las denominadas medidas cautelares.
- 38. A manera de preámbulo, es necesario destacar que el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 reconoce al principio de prevención como uno de los pilares para la protección del medio ambiente⁹⁰. Dicho dispositivo señala:

"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".

- 39. Conforme al citado principio, se advierte que el agente que ocasionó daño ambiental debe ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo⁹¹, y –en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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:

generado— a ejecutar medidas que permitan mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda.

40. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28611⁹² 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 para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.
41. Sobre este punto, cabe destacar que el Estado tiene a su cargo la adopción de medidas tendientes a prevenir procesos de fragmentación de los ecosistemas⁹³ por actividades antrópicas y a dictar medidas destinadas a su recuperación y rehabilitación, siendo su prioridad aquellos ecosistemas especiales o frágiles⁹⁴ — dada sus características y recursos singulares, así como su relación con las condiciones climáticas especiales. En esa misma línea, es responsable de promover

"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.

92

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.

93

En este sentido, es importante acudir a lo señalado en el documento denominado: "¿Y el Medio Ambiente? Problemas en México y en el Mundo". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, 2007, p. 31:

"Los ecosistemas se fragmentan cuando los bosques se deforestan para crear nuevas tierras de cultivo, 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 fragmentación es 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 nutrimentos— 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>

94

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.

y regular el uso sostenible del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación⁹⁵.

42. En tal sentido, una de las medidas que puede adoptar el Estado para prevenir una afectación al ambiente o la recuperación y rehabilitación de algún componente del ambiente, son las medidas cautelares, tal como lo dispone el numeral 21.1 del artículo 21° de la Ley N° 29325⁹⁶. En ese contexto, el artículo 21° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁹⁷, señala que la medida cautelar es una disposición dictada por la Autoridad Decisora en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, o antes de su inicio, siendo que dicha medida administrativa se encuentra orientada a asegurar la eficacia de la resolución final y evitar daños ambientales irreparables.
43. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de una medida cautelar, en los términos señalados en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
44. Del análisis de la medida antes referida, es posible inferir que ella tiene dos (2) aspectos respecto de las zonas afectadas por los derrames de petróleo ocurridos el 25 de enero y 3 de febrero de 2016:
- Ejecutar de manera inmediata **acciones de limpieza** de las zonas afectadas por el derrame; y,
 - Ejecutar de manera inmediata **acciones de rehabilitación** de las zonas afectadas por el derrame.
45. En este punto, es importante destacar que, según lo manifestado por Petroperú, dicha empresa no requería la imposición de una medida cautelar a efectos de iniciar las labores de limpieza y de remediación en las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, toda vez que, desde el momento en el cual tomó conocimiento de dichos eventos, ejecutó de

⁹⁵ **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.

⁹⁶ **LEY N° 29325.**
Artículo 21°.- Medidas cautelares
21.1 Antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa del procedimiento se podrán ordenar medidas cautelares previamente a la determinación de la responsabilidad de los administrados, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
(...)

⁹⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.**
Artículo 21°.- Definición
La medida cautelar es una disposición dictada por la Autoridad Decisora en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, o antes de su inicio. Esta medida administrativa está orientada a asegurar la eficacia de la resolución final y evitar daños ambientales irreparables, debiendo ser tramitada en cuaderno separado.

forma inmediata y oportuna las acciones de control y mitigación⁹⁸ (las cuales incluían labores de limpieza y de remediación) en las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el ONP, siendo que además ejecutó actividades de apoyo a las comunidades ubicadas en dichas áreas⁹⁹.

46. Partiendo de lo antes expuesto, debe indicarse que el artículo 2° de la Ley N° 28551, Ley que establece la obligación de elaborar y presentar Planes de Contingencia (en adelante, **Ley N° 28551**) define a los planes de contingencias como los instrumentos de gestión que definen los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades institucionales para la prevención, la reducción de riesgos, la atención de emergencias y la rehabilitación en casos de desastres permitiendo disminuir o minimizar los daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir a consecuencia de fenómenos naturales, tecnológicos o de la producción industrial, potencialmente dañinos.
47. Respecto del sector que nos ocupa, el Decreto Supremo N° 032-2002-EM, Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos¹⁰⁰ (en adelante, **Decreto Supremo N° 032-2002-EM**) define al plan de contingencia como el instrumento de gestión elaborado para actuar en caso de derrames de hidrocarburos, sus derivados o material peligroso y otras emergencias, tales como incendios, accidentes, explosiones y desastres naturales.
48. De la revisión del "Plan Zonal de Contingencia de Gerencia de Oleoducto Código PC4-ADM-001"¹⁰¹ (en adelante, **Plan de Contingencias del ONP**) se observa que Petroperú consignó lo siguiente:

"I. Capítulo 1: Resumen Ejecutivo

*El objetivo principal que se persigue con el presente Plan es lograr la capacitación y preparación de todo el personal que labora en Gerencia Oleoducto, para lograr mantener una eficiente disposición para el enfrentamiento ante cualquier tipo de Emergencia que pueda presentarse y que atente contra la integridad física de los trabajadores, instalaciones, equipos, comunidad que la rodea y el medio ambiente"*¹⁰² (Subrayado agregado).

⁹⁸ Ello, en cumplimiento del Plan de Contingencia del ONP.

⁹⁹ Para tal efecto, Petroperú precisó que, de la página 56 a la 65 del Plan de Contingencia del ONP, se podían advertir las medidas que debía adoptar ante la ocurrencia de derrames de hidrocarburos.

¹⁰⁰ **DECRETO SUPREMO N° 032-2002-EM, Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de octubre de 2002.

PLAN DE CONTINGENCIAS

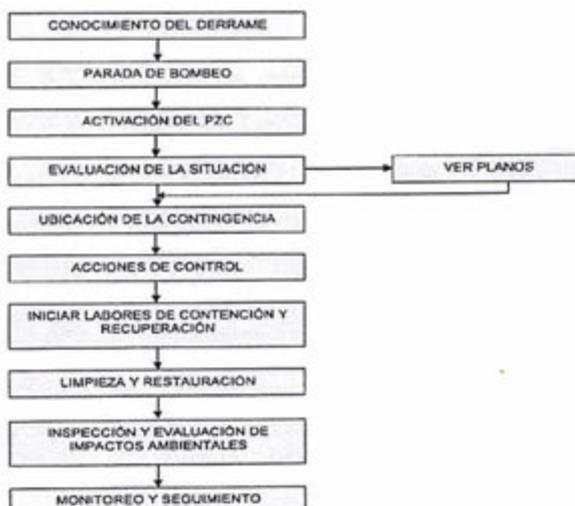
Instrumento de gestión elaborado para actuar en caso de derrames de Hidrocarburos, sus derivados o Material Peligroso y otras Emergencias tales como incendios, accidentes, explosiones y desastres naturales. Asimismo, se considera la definición establecida en la Ley N° 28551, Ley que establece la obligación de elaborar y presentar Planes de Contingencia.

¹⁰¹ Fojas 365 a 464.

¹⁰² Cabe mencionar que dicho objetivo fue desarrollado en el Capítulo 3 del Plan de Contingencias ONP:

49. Asimismo, en el citado Plan, Petroperú señaló que uno de los tipos de contingencias son los derrames¹⁰³, los cuales tienen su origen en fallas de materiales, desprendimiento de conexiones o roturas de tuberías por efecto de fallas humanas, fenómenos naturales (terremotos, tsunamis) y/o amenaza externa (robos)¹⁰⁴. En tal sentido, contempló el siguiente diagrama como procedimiento en caso de un derrame¹⁰⁵:

VI.2.1 Cuadro de Procedimientos Derrame – General



50. De lo expuesto, se observa que en el Plan de Contingencia del ONP, Petroperú consideró una serie de procedimientos a ejecutar por parte de su personal en caso de un derrame; sin embargo, en el citado plan se observa lo siguiente¹⁰⁶:

*“III. Capítulo 3: Objetivos
(...)”*

III.2 Objetivos del Plan de Contingencia

Los principales objetivos del Plan de Contingencia de Gerencia Oleoducto son:

- *Capacitar y preparar a todo el personal que labora en Gerencia Oleoducto, para lograr mantener una eficiente disposición para el enfrentamiento ante cualquier tipo de Emergencia que pueda presentarse y que atenten contra la integridad física de los trabajadores, instalaciones, equipos, comunidad que la rodea y el medio ambiente.*
- *Implementar una organización responsable de controlar localmente toda Emergencia, así como de ejecutar las operaciones de limpieza, rehabilitación y/o reconstrucción de cualquier material afectado.*
- *Establecer un procedimiento específico a seguir durante el desarrollo de las operaciones de respuesta, para optimizar el uso de los recursos humanos y materiales comprometidos en el presente Plan (...)” (foja 374 reverso).*

¹⁰³ En el punto V.2 del Capítulo V del Plan de Contingencias ONP (foja 388).

¹⁰⁴ Del mismo modo, en el citado Plan, Petroperú señaló: “...Debe tenerse en cuenta que en todo derrame la posibilidad de incendio es inminente ante la presencia de fuente de calor presente en la zona afectada y aledaña a favor del viento” (foja 388 reverso).

¹⁰⁵ Foja 390.

¹⁰⁶ Fojas 394 (reverso) y 395 (reverso).

"VII. Capítulo 7: Acciones de Respuesta en caso de Emergencia

(...)

VII.2 Acciones durante la emergencia

VII.2.1 Alarmas

Son medios que sirven para alertar a todo el personal de la Estación, de una emergencia producida por (...) derrame, a fin que el personal de la Brigada desarrolle las acciones que amerite la emergencia.

(...)

VII.2.2 Accionamiento de Alarma

(...)

Emergencia (Incendio, Desastre, Derrame): Toque continuo.

(...)

VII.3 Acciones posteriores a la emergencia

VII.3.1 Derrames

En caso de un desastre ecológico, y que la mancha llegara a las cercanías de estos lugares, se ha planificado proteger estas áreas con barreras de contención, tratando de desviar la mancha. Para esto Gerencia Oleoducto cuenta con las barreras necesarias y los medios de transporte adecuados y oportunos para satisfacer este requerimiento.

(...)

Para efectuar la limpieza de riberas y costas se tomarán en cuenta las siguientes recomendaciones:

Antes de efectuar cualquier acción de limpieza sobre las riberas y costas, es necesario determinar la cantidad de petróleo derramado, la extensión geográfica de la contaminación, naturaleza del suelo y la biodiversidad afectados. Además, es importante identificar la posibilidad de impactos posteriores para dirigir los reclamos subsiguientes por compensación de daños.

VII.3.1.1 Limpieza de Riberas (ríos) y Costas (playas)

La contaminación la podemos calificar de: mayor, moderada y ligera, en cada caso el procedimiento a seguir en la limpieza será como sigue:

- 1. Mayor: Cuando se ha derramado gran cantidad de petróleo el mismo que en el mar se confina en determinada zona y es llevado a la playa por las olas; y en el río se disemina a lo largo de una gran longitud de éste o de alguna quebrada.*

En este caso es prioritaria la pronta recuperación, para evitar que se desplace hacia otras zonas (por efectos de cambios bruscos de corrientes o dirección de vientos y pueda contaminarlas).

Posteriormente, se debe proceder a la limpieza de la playa siguiendo los pasos que se describen más adelante.

(...)

VII.3.1.2 Procedimiento a seguir para la limpieza de riberas y playas:

(...)

Cortar la vegetación afectada, para su posterior incineración o enterramiento adecuado.

El terreno contaminado será llevado a terrenos de propiedad de Petroperú para el tratamiento y posterior disposición".

51. En ese contexto, si bien es cierto que Petroperú cuenta con un plan de contingencia diseñado para la actuación del personal a su cargo ante una emergencia, entre otros, causados por derrames de hidrocarburos (el cual incluye un diagrama de procedimiento, tal como se observa en el considerando 49 de la presente resolución); dicho plan solo ha contemplado algunas acciones respecto de la limpieza de las zonas como las riberas de los ríos que puedan verse afectadas por un derrame, siendo que el citado instrumento no contempla acciones concretas relacionadas por ejemplo, con la limpieza de otras zonas distintas a las señaladas en el Plan de Contingencia del ONP, cuando se afecten a la flora y fauna del lugar, o se afecte la salud de las personas. Además, tampoco se observa que dicho plan haya contemplado acciones concretas para la rehabilitación de las zonas afectadas por un derrame.
52. En consecuencia, esta Sala es de la opinión que, si bien Petroperú contempló ciertas acciones a seguir por parte de su personal en el Plan de Contingencia del ONP en el caso de un derrame, también es evidente que dichas acciones no son suficientes para poder evitar un daño irreparable al ambiente.
53. Dicho esto, de la revisión de los actuados que obran en el expediente respecto del derrame ocurrido el 25 de enero de 2016, se puede verificar lo siguiente:

Cuadro N° 3: Acciones realizadas respecto del derrame ocurrido el 25 de enero de 2016

Fecha	Suceso	Descripción
25/01/2016	Derrame de petróleo en el Km 440+781.	Comunicado por Petroperú al OEFA mediante el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.
27 al 29/01/2016	Primera Supervisión Especial.	La DS constató lo siguiente: <ul style="list-style-type: none">- El derrame se produjo por efectos de corrosión por una fisura de aproximadamente 10 cm.- El 27 de enero de 2016 se observó deterioro de la tubería en el punto de falla y se verificó que continuaba saliendo petróleo crudo del oleoducto debido a la presión interna, generando que el área de afectación sea mayor.- Recién el 28 de enero de 2016 se constató que la fuga de petróleo fue controlada mediante una plancha metálica soldada a la tubería.- Durante la supervisión Petroperú declaró que recién recuperó 200 barriles y recogió un aproximado de 400 sacos de prolipropeno con hojarasca y vegetación.

Fecha	Suceso	Descripción
		<p>Afectación de componentes ambientales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Suelo</u>: el área impactada fue de 10,000 m² comprendiendo suelos agrícolas con sembríos de cacao, plátano, y se impactó ambos márgenes de la quebrada Inayo. - <u>Agua</u>: desde la quebrada estacionaria sin nombre (presenta agua en época de lluvias) hasta la desembocadura de la quebrada Inayo. - <u>Flora</u>: afectó sembríos de cacao y plátano. - <u>Fauna</u>: se encontraron peces muertos y peces llamados "plateados" (especie "<i>Amereega sp</i>"), nadando aletargadamente y ahogándose, sobre vegetación impregnada con hidrocarburos. - <u>Vida y salud de las personas</u>: se cuenta con declaraciones juradas de personas que viven cerca de la proximidad del río Chiriaco, en las cuales han manifestado que, producto del contacto directo e indirecto con el petróleo, han manifestado síntomas de afectación en virtud de haber tenido contacto con las aguas de los ríos y quebradas afectadas con el derrame de petróleo.
13 al 17/02/2016	Segunda Supervisión Especial.	<p>La DS verificó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Como consecuencia del derrame se afectó el suelo de las riberas de la quebrada Inayo y del río Chiriaco. - Se afectó el agua desde la quebrada Inayo hasta la desembocadura del río Chiriaco. - Se observó presencia de hidrocarburos en el río Marañón. - Se observó afectación a la flora en la ribera de la quebrada Inayo, río Chiriaco y río Marañón.

Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 575-2016-OEFA/DS-HID
Elaboración: TFA

54. Como puede apreciarse, en las Supervisiones Especiales realizadas por la DS se observó que, pese a contar con el denominado Plan de Contingencia del ONP, Petroperú no había efectuado las acciones de limpieza y rehabilitación de las zonas afectadas por el derrame en el Km 440+781 del ONP, siendo que recién el 28 de enero de 2016 (es decir, tres días después de ocurrido el mismo), controló el derrame en cuestión. Asimismo, de la Segunda Supervisión Especial se observa que los impactos del derrame (afectación a flora, agua y suelos) aun persistían y se estaban extendiendo a otras zonas, como el río Marañón.

55. Del mismo modo, de la revisión de los actuados que obran en el expediente respecto del derrame ocurrido el 3 de febrero de 2016, se puede verificar lo siguiente:



Cuadro N° 4: Acciones realizadas respecto del derrame ocurrido el 3 de febrero de 2016

Fecha	Suceso	Descripción
3/02/2016	Derrame de petróleo en el Km 206+031 del Ramal Norte del ONP.	Comunicado por Petroperú al OEFA mediante el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.
6 al 11/02/2016	Primera Supervisión Especial.	<p>La DS constató lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El derrame fue ocasionado por una apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho. - Se observó una rajadura que se encontraba en una zona desgastada de la tubería puesto que tenían un espesor menor de 2 mm. - Petroperú había colocado tres (3) camisas metálicas, siendo que la del centro cubre el punto del derrame y las otras son de refuerzo. - No tenían instalado un sistema de Protección Catódica¹⁰⁷. <p>Afectación de componentes ambientales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Suelo</u>: el área impactada fue de 400 m² aproximadamente. El perímetro de las demás áreas afectadas no pudo ser determinado debido a que el crudo recorrió y migró una longitud de 26 km² desde el punto de derrame. - <u>Agua</u>: que fluye desde la quebrada estacionaria sin nombre hasta la desembocadura a la quebrada Cashacaño y desde este punto hasta 24 km antes de la desembocadura "al río Morona al río Marañón" (sic). - <u>Flora</u>: se afectaron los árboles que se encontraban en ambos márgenes del ONP y las plantas y bosques por donde discurrió el petróleo crudo. Asimismo, se afectaron los árboles y plantas que se encontraban a orillas de la quebrada Cashacaño. - <u>Fauna</u>: se ha afectado a la fauna acuática que alberga la quebrada Cashacaño.
14 al 18/02/2016	Segunda Supervisión Especial.	<p>La DS verificó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se observó personal realizando actividades de traslado de suelo impregnado con hidrocarburos y recogiendo el petróleo en una zona de barrera de contención, en ambas orillas de la quebrada Cashacaño.

107

El Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 571-2016-OEFA/DS-HID señaló que la Protección Catódica es el procedimiento electroquímico para proteger los ductos enterrados y/o sumergidos contra la corrosión exterior. Dicho procedimiento consiste en establecer una diferencia de potencial convirtiendo la superficie metálica en cátodo mediante el paso de corriente directa proveniente del sistema seleccionado.

Fecha	Suceso	Descripción
		<ul style="list-style-type: none"> - En la desembocadura de la quebrada Cashacaño se observó manchas de petróleo crudo, y una barrera de contención. - Se verificó actividades de embolsado de la vegetación impregnada con hidrocarburo. - Se verificó cilindros de plástico que contenían petróleo crudo recuperado. - En el recorrido aguas arriba de la quebrada Cashacaño se observó flora impregnada con petróleo crudo. - Según declaraciones de los pobladores de "Mayuriaga y Puerto Alegría" existió presencia de animales muertos como mojarritas, anguilas, boa y lagarto blanco. - De las declaraciones juradas de los pobladores de las Comunidades Nativas Mayuriaga, Puerto Alegría y Puerto América, fue posible apreciar que, producto del derrame, se afectó la salud de niños y adultos.
17/02/2016	Reporte Final de Emergencias Ambientales.	<p>Presentado por Petroperú.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se indicó que el derrame ocurrió el 3 de febrero de 2016 y terminó el 8 de febrero de 2016. - Volumen derramado de 1,000 barriles aproximadamente. - Aún no se determinada el área total impactada.

Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 571-2016-OEFA/DS-HID
Elaboración: TFA

56. Como puede apreciarse, la DS verificó que Petroperú controló el derrame del 3 de febrero de 2016 cinco (5) días después de ocurrido el mismo, siendo que, si bien efectuó algunas acciones destinadas al control del derrame y a la limpieza de algunas zonas, estas no fueron suficientes para solucionar el problema, puesto que todavía existían zonas afectadas que no habían sido objeto de limpieza por parte de la administrada. Del mismo modo, en el Reporte Final de Emergencias Ambientales, se observa que Petroperú aún no había determinado el área impactada con el derrame, lo cual comprueba que existían aun zonas por identificar y limpiar.

57. En consecuencia, del análisis de los Cuadros N°s 3 y 4 de la presente resolución, es posible concluir que Petroperú controló tardíamente los derrames ocurridos el 25 de enero y 3 de febrero de 2016. Asimismo, es posible concluir también que dicha empresa había realizado ciertas acciones de limpieza de algunas zonas afectadas, las cuales no fueron suficientes para solucionar el problema, puesto que el petróleo crudo derramado siguió expandiéndose y migrando hacia otras zonas, lo cual ocasionó la afectación de las mismas.

58. Debe reiterarse en este punto la importancia que conlleva la protección del ambiente –situación que, incluso, ha sido reconocida en nuestra Constitución Política, tal como fuese reseñado en el acápite III de la presente resolución– siendo que, en determinadas circunstancias, y frente a la supuesta comisión de una infracción, la autoridad debe adoptar una decisión de manera celeré, a fin de evitar posibles daños irreparables derivados del transcurso del tiempo. En ese contexto, surge la necesidad de adoptar medidas de carácter provisional, las cuales permitan garantizar una tutela efectiva de dicho bien jurídico, hasta que la autoridad competente resuelva de forma definitiva sobre el fondo del asunto.
59. Siguiendo esta línea argumentativa, debe destacarse que, si bien la medida cautelar –al igual que la resolución final emitida en el marco de un procedimiento administrativo sancionador– es una decisión que procura, finalmente, preservar la protección del ambiente, esta posee un carácter instrumental notable, en tanto su adopción está dirigida a asegurar la eficacia de la resolución final, así como evitar que la conducta imputada pueda generar daños ambientales¹⁰⁸, muchos de ellos de carácter irreversible.
60. En ese orden de ideas, el “peligro de daño irreparable por la demora en la expedición de la resolución final” (uno de los requisitos para la emisión de una medida cautelar)¹⁰⁹, se encuentra referido a la probabilidad de que la protección del ambiente (entendida como interés público a ser preservado por la Autoridad Administrativa) resulte lesionado a causa del transcurso del tiempo correspondiente a la tramitación regular de un procedimiento administrativo sancionador¹¹⁰. Nótese en ese contexto, lo señalado por Calamandrei:

“el periculum in mora que constituye la base de las medidas cautelares no es, pues, el peligro genérico de daño jurídico, al cual se puede en ciertos casos, obviar con la tutela ordinaria; sino que es, específicamente, el peligro ulterior daño marginal que podría derivar del retardo de la providencia definitiva, la que hace surgir el interés por la emanación de una medida provisora; es la mora de esta providencia definitiva, considerada en sí misma como posible causa de ulterior daño, la que se trata de hacer preventivamente inocua con una medida cautelar(...)”¹¹¹ (Resaltado agregado).

61. Adicionalmente, el autor Rebollo Puig señala lo siguiente, respecto de las citadas medidas:

¹⁰⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, Novena Edición, p. 748.

¹⁰⁹ Junto con la “verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa” y “razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la decisión final”, tal como lo dispone el artículo 20° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 449.

¹¹¹ CALAMANDREI, Piero. *Introducción al estudio sistemático de las medidas cautelares*. El Foro: Buenos Aires, 1996, p. 42.

"(...) pero como las finalidades de las medidas son variadas, según se ha visto antes, también lo es el peligro: en unos casos se tratará de un peligro para la eficacia de la resolución sancionadora, lo cual incluye un juicio de probabilidad sobre la final imposición de sanción y, por tanto, sobre la comisión de infracción, como se ve en el caso de Real Brugos; en otros se tratará de un peligro de que se siga lesionando el interés público; en otros, los menos, de que se perjudique el éxito de la investigación"¹¹².

62. Atendiendo a lo antes señalado, y tomando en consideración la finalidad propia de las medidas cautelares, la cual es "asegurar la eficacia de la resolución final y evitar daños ambientales irreparables", esta Sala considera que la determinación del cumplimiento del requisito bajo análisis, implica evaluar las circunstancias que, al momento de la tramitación del procedimiento de fondo estén ocurriendo o estén por ocurrir, y si estas representan una situación de "peligro de daño irreparable", o –en los términos antes planteados– una probabilidad de ineficacia de la resolución final a emitirse (como por ejemplo, en caso se considere el dictado de medidas correctivas) o la posibilidad de producción de daños ambientales derivados de los hechos cuya ilegalidad viene siendo evaluada.
63. En tal sentido, esta Sala considera que, si bien es cierto Petroperú contaba con un Plan de Contingencia del ONP, dicho documento no contenía acciones concretas para la realización de la limpieza y rehabilitación de las zonas que se vieran afectadas con un derrame. Por tanto, sí correspondía a la DFSAI dictar la medida cautelar descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello con la finalidad de evitar un daño irreparable al ambiente por causa de los derrames ocurridos el 25 de enero y 3 de febrero de 2016, puesto que en las Supervisiones Especiales realizadas por la DS se advirtió que dicha empresa no había ejecutado acciones suficientes para realizar la limpieza y rehabilitación de las zonas afectadas por los derrames.
64. Ahora bien, como punto adicional, es importante destacar que Petroperú señaló que el propio OEFA –a través del Informe Técnico que sustenta la medida preventiva y la medida de requerimiento de actualización de IGA (Informe N° 307-2016-OEFA/DS-HID) – habría reconocido que cumplieron con realizar actividades de control del derrame, de manera inmediata, oportuna y diligente, así como actividades de remediación y mitigación en las áreas afectadas por el derrame de petróleo crudo en el ONP. Para dichos efectos, citó los siguientes párrafos de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI donde constaría dicho reconocimiento por parte del OEFA:
- a) "El 25 de enero de 2016, la empresa Petroperú S.A. remitió al OEFA, vía correo electrónico (reportesemergencia@oefa.gob.pe), el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales por el derrame de petróleo crudo ocurrido a las 09:46 am. del mismo día en la progresiva 440 + 785 del tramo II de Oleoducto

REBOLLO PUIG, Manuel; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía; BUENO ARMIJO, Antonio "Derecho Administrativo Sancionador". Lex Nova, S.A.U.: Valladolid-España, 2010. Primera Edición, p. 531.



*Norperuano, ubicado en el Caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas*¹¹³.

- b) *"Conforme a lo indicado por la referida empresa en el reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, Petroperú inició las acciones de confinamiento de crudo así como el cierre de la válvula de la línea del km. 435 (margen izquierda del río Chinaco)*¹¹⁴.
- c) *"Posteriormente, con fecha 28 de enero de 2015, se verificó que la fuga del petróleo crudo ya había sido controlada; se observó una plancha metálica soldada a la tubería con un tapón y una válvula de 2" de diámetro, colocado en la zona de la tubería por donde fugaba el petróleo crudo*¹¹⁵.
- d) *"Por otro lado, el derrame de crudo fue controlado mediante la instalación de una grapa el día 09.02.2016*¹¹⁶.

(Subrayado de origen)

- 65. Sobre el particular, de la revisión del Informe N° 307-2016-OEFA/DS-HID, se aprecia –respecto del párrafo indicado en el literal a) del considerando N° 64 de la presente resolución– que la DS solo describió un hecho acontecido el 25 de enero de 2016, esto es, la remisión por parte de Petroperú al OEFA, del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales; ello, 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.
- 66. Por otro lado, con relación al párrafo consignado en el literal b) del considerando N° 64 de la presente resolución, se advierte que la DS, lejos de reconocer las presuntas acciones de respuesta por parte de Petroperú ante los derrames de petróleo crudo ocurridos en el ONP, hizo referencia a lo descrito por dicha empresa en el mencionado reporte preliminar de emergencias ambientales. De ahí que haya iniciado tal descripción con la frase *"Conforme a lo indicado por la referida empresa..."*.
- 67. Finalmente, respecto de lo consignado en los literales c) y d) del considerando N° 64 de la presente resolución, si bien estas son afirmaciones realizadas por la DS en el mencionado informe, las mismas no implican *per se* el reconocimiento expreso por parte de dicha autoridad de que Petroperú haya cumplido con realizar actividades de control del derrame, remediación, mitigación, ni mucho menos que las mismas hayan sido realizadas de manera inmediata, oportuna o diligente,

¹¹³ Foja 2 reverso.

¹¹⁴ Foja 2 reverso.

¹¹⁵ Foja 3.

¹¹⁶ Foja 5.

conforme ha sido afirmado equivocadamente por el administrado en su recurso de apelación.

68. Sumado a ello, y contrariamente a lo señalado por Petroperú, la Autoridad de Supervisión Directa, luego de realizar el análisis de los hallazgos detectados en las primeras supervisiones especiales realizadas en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, concluyó lo siguiente:

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

(...)

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. (...). (Énfasis y subrayado agregado).

69. Como puede apreciarse, la autoridad administrativa consideró que las acciones llevadas a cabo por el administrado en respuesta a los derrames del 25 de enero y 3 de febrero de 2016 (como por ejemplo el confinamiento de crudo, el cierre de válvulas, la instalación de grapas o aquellas descritas en los Cuadros N^{os} 3 y 4 de la presente resolución) no habrían resultado suficientes para solucionar el problema puesto que: i) el petróleo crudo derramado migró hacia otras zonas; y, ii) existían zonas que aún se encontraban impactadas, y en las cuales no se habían realizado acciones concretas por parte de Petroperú.
70. Por tanto, esta Sala considera que las acciones llevadas a cabo por dicha empresa para realizar la limpieza de las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP no fueron suficientes y, atendiendo a dicha circunstancia, era necesaria la imposición de una medida que busque, en el menor tiempo posible, dar una respuesta efectiva a los daños que produjeron y que aun venían produciendo los mencionados eventos. En virtud de ello, corresponde desestimar lo alegado por Petroperú en este extremo de su apelación.

V.2 Si mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ha motivado adecuadamente el requisito referido a la "razonabilidad" para el dictado de las medidas cautelares

71. Petroperú alegó en su recurso de apelación que la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI habría sido expedida adoleciendo de un vicio de motivación que acarrearía su nulidad, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley N° 27444. Al respecto, sostuvo que el elemento de la "razonabilidad de la medida a emitirse para garantizar la eficacia de la decisión final" no solo constituye uno de los presupuestos para imponer la medida cautelar, sino también para determinar su extensión o alcance¹¹⁷. Señaló además que *"es justamente la falta de motivación o la impertinencia de algunas de las razones aparecidas en el acto recurrido (siempre en referencia a la razonabilidad) la que nos permite indicar que esta resolución no*

¹¹⁷ Como por ejemplo, el tipo de medida y su temporalidad, entre otros aspectos.

*presenta motivos debidos, precisos ni densos*¹¹⁸. Finalmente, precisó que ello se expresa en el establecimiento de un *"plazo de tres meses, plazos específicos de actividades y actuaciones de limpieza y remediación completamente desconectados y que no cuentan con bases técnicas claramente señaladas"*¹¹⁹.

72. Finalmente, refirió que dicha situación la estaría colocando en un estado de indefensión, pues además de verse involucrado en el incumplimiento de una medida cautelar, no podía ejecutar íntegramente su *"responsabilidad correccional"* frente a los dos (2) derrames producidos en el ONP¹²⁰.
73. A efectos de evidenciar la falta o inadecuada motivación de la resolución materia de impugnación respecto del elemento *"razonabilidad de la medida a emitirse para garantizar la eficacia de la decisión final"* (lo cual demostraría la falta de razonabilidad de la medida cautelar impuesta), Petroperú agrupó los fundamentos de la DFSAI en tres grupos: i) motivos impertinentes¹²¹, ii) motivos débiles¹²² y iii) motivos aparentes o ausencia de motivos¹²³.

¹¹⁸ Foja 482 y 483.

¹¹⁹ Foja 483.

¹²⁰ En ese mismo sentido, añadió lo siguiente:

"...no debe olvidarse que más allá del aseguramiento del acto resolutorio que surja en el futuro procedimiento sancionador, el objetivo final de las medidas cautelares impuestas mediante el Reglamento de Medidas Administrativas de OEFA es el de asegurar la responsabilidad reparatoria del posible infractor, a partir de deshacer las consecuencias contaminantes y los daños ambientales producidos en contra del medio ambiente. De ninguna manera, puede estimarse que su finalidad puede ser la de hacer recaer a un sujeto en sucesivos incumplimientos de medidas técnicamente deficitarias" (foja 483; notas a pie de página omitidas).

¹²¹ Al respecto, Petroperú señaló que la DFSAI habría presentado una argumentación destinada a quebrar su presunción de inocencia, actuando como si se tratara de la instrucción del procedimiento administrativo sancionador, y agregando además afirmaciones temerarias, conjeturas y alegaciones sobre una posible responsabilidad sancionadora. No obstante, *"...sobre cómo remediar, rehabilitar o restaurar los ecosistemas, los medios técnicos a ser utilizados, la temporalidad justificada en datos técnicos, entre otros, no existe nada (ni un solo motivo), solo frases generales y conceptos jurídicos indeterminados"* (páginas 14 a 17 de su recurso de apelación).

En efecto, según lo consignado por Petroperú, en la tramitación de una medida cautelar, lo que debería buscarse es determinar la responsabilidad reparatoria y correccional del administrado, a efectos de que este realice actividades a ser ejecutadas en un plazo técnicamente definido, con el propósito de reparar de forma integral los daños ocasionados en los dos (2) ecosistemas afectados por los derrames de petróleo crudo (foja 484). Teniendo en cuenta ello, agregó que los argumentos destinados a determinar dicha responsabilidad deben referirse a *"...cómo debe restituirse el medio ambiente dañado en los términos indicados por la entidad administrativa o, si se quiere, a como el operador debe restaurar los medios o la realidad física alterada"* (página 15 de su recurso de apelación).

¹²² Sobre este tipo de argumentos, Petroperú indicó que existe debilidad técnica y jurídica en la motivación de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI respecto de las labores de remediación ambiental. En ese sentido, con el fin de demostrar tal afirmación, evaluó lo indicado por la DFSAI en los fundamentos N°s 199 y 243 de la referida resolución.

¹²³ Respecto de este último grupo, el administrado sostuvo que, de conformidad con los argumentos anteriores, podía evidenciarse una clara ausencia de motivos técnicos destinados a demostrar la temporalidad general, los cronogramas y los plazos específicos respecto de las actividades de remediación, limpieza y rehabilitación a ejecutarse en las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo.

74. Partiendo de lo señalado por el administrado, esta Sala debe mencionar en primer lugar –respecto de la motivación de los actos administrativos– que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹²⁴ recoge, como regla general vinculada a la motivación, el principio del debido procedimiento, el cual establece el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Cabe destacar que, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la citada ley¹²⁵, la motivación se establece como un elemento de validez del acto administrativo, siendo que, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del citado instrumento, la motivación debe ser expresa, mediante la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifiquen el acto administrativo en cuestión¹²⁶.
75. Cabe destacar, de manera adicional, que conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹²⁷, el ordenamiento jurídico nacional ha consagrado el principio de verdad material, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados¹²⁸.

124

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 (...) (Subrayado agregado).

125

LEY N° 27444.

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

(...)

126

LEY N° 27444.

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.

(...)

127

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:

(...)

1.11. 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 (...)"

128

En ese contexto, es deber de la administración sustentar sus decisiones a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho.

76. Partiendo de ello, queda claro que el requisito de la motivación de los actos administrativos exige que, en un caso en concreto, la autoridad administrativa **exponga las razones de hecho y de derecho** tomadas en consideración **para la toma de su decisión**¹²⁹. Nótese en ese contexto que, a efectos de poder evaluar el cumplimiento de dicha exigencia por parte de la autoridad administrativa en el dictado de una medida cautelar, se deben tomar en consideración las normas especiales relacionadas con su imposición (entre otros, el artículo 21° de la Ley N° 29325, el artículo 20° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD y el artículo 22° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD¹³⁰).

¹²⁹ En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2132-2004-AA/TC (fundamento jurídico 8):

"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" (resaltado agregado).

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) señaló 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 (...)" (resaltado agregado).

LEY N° 28611.

Artículo 137°.- De las medidas cautelares

137.1 Iniciado el procedimiento sancionador, la autoridad ambiental competente, mediante decisión fundamentada y con elementos de juicio suficientes, puede adoptar, provisoriamente y bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en la presente Ley u otras disposiciones legales aplicables, si es que sin su adopción se producirían daños ambientales irreparables o si se arriesgara la eficacia de la resolución a emitir (...)

LEY N° 29325.

Artículo 21.- Medidas cautelares

21.1 Antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa del procedimiento se podrán ordenar medidas cautelares previamente a la determinación de la responsabilidad de los administrados, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Las Medidas Cautelares

Artículo 20°.- De las medidas cautelares

(...)

77. Conforme al régimen jurídico antes mencionado, la autoridad competente podrá adoptar provisionalmente y bajo su responsabilidad, las medidas cautelares que sean necesarias, a través de una decisión motivada, y siempre que cuente con elementos de juicio suficientes, ello si hubiera la posibilidad de que, sin la adopción de tales medidas, se produjesen daños ambientales irreparables o se arriesgase la eficacia de la resolución final a emitir.
78. En suma; el requisito de la motivación para el dictado de una medida cautelar exige que la DFSAI, en calidad de Autoridad Decisora¹³¹, cumpla con sustentar la concurrencia de los tres (3) presupuestos o condiciones establecidos normativamente para la expedición de los citados actos administrativos¹³², esto es, a) Verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa; b) Peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final; y, c) Razonabilidad de la medida a emitirse para garantizar la eficacia de la decisión final.
79. En aplicación del marco normativo antes expuesto, corresponderá a esta Sala analizar la motivación expuesta por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI para justificar la ocurrencia del requisito de "razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la decisión final" –cuyo sustento ha sido cuestionado por Petroperú a través de su recurso de apelación–. Ello es relevante a efectos de verificar si la Resolución Directoral N° 255-2015-OEFA/DFSAI adolece de algún vicio de motivación, conforme fuese alegado por la recurrente.
80. Partiendo del objetivo antes señalado, esta Sala observa que, a través de la resolución directoral referida en el considerando anterior, la DFSAI impuso a Petroperú una medida cautelar a través de la cual dicha empresa debía ejecutar acciones de limpieza y de rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero y el 3 de febrero de 2016 en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.

20.2 Se dictará una medida cautelar para asegurar la eficacia de la resolución final cuando se aprecie lo siguiente:

- a) Verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa;
- b) Peligro de daño irreparable por la demora en la expedición de la resolución final; y
- c) Razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la decisión final.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.

Artículo 22°.- Presupuestos para el dictado de una medida cautelar

La Autoridad Decisora dictará una medida cautelar cuando se presenten conjuntamente los siguientes elementos:

- a) Verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa;
- b) Peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final; y,
- c) Razonabilidad de la medida a emitirse para garantizar la eficacia de la decisión final.

¹³¹ De acuerdo con lo dispuesto en el literal c) de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, la Autoridad Decisora es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

¹³² Según la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, la Autoridad Decisora dictará una medida cautelar cuando se presenten conjuntamente los siguientes presupuestos: a) verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa; b) peligro de daño irreparable por la demora en la expedición de la resolución final; y, c) razonabilidad de la medida a emitirse para garantizar la eficacia de la decisión final. (Subrayado agregado).

81. Para dichos efectos, la DFSAI detalló las actividades específicas que comprendían las referidas acciones, así como el plazo para su cumplimiento. En ese sentido consideró lo siguiente:

Cuadro N° 5: Acciones que comprenden las actividades de limpieza, de rehabilitación y su plazo de cumplimiento

Obligación	Actividades	Plazos	
		Presentación del cronograma	Ejecución de actividades del cronograma
Limpieza	Confinamiento y recuperación del petróleo crudo derramado: <ul style="list-style-type: none"> - Confinamiento del petróleo crudo derramado mediante el uso de barreras o sistemas de contención. - Recuperación del petróleo crudo confinado. - Recuperación de las emulsiones. - Transporte del petróleo crudo recuperado hacia áreas autorizadas. - Transporte de emulsiones para su disposición 	<p>En un plazo no mayor de dos (2) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución directoral, Petroperú debe presentar al OEFA el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora).</p>	<p>Las actividades de limpieza deben ejecutarse el día de la presentación del cronograma al OEFA, y desarrollarse en un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles a partir de la notificación de la RD.</p>
	Limpieza de las áreas afectadas: <ul style="list-style-type: none"> - Limpieza de las áreas afectadas (agua, suelos y flora) por los derrames de petróleo crudo, mediante la participación de personas organizadas en cuadrillas. - Acondicionamiento del material contaminado utilizado en la limpieza. - Transporte de todo el material contaminado hacia un área autorizada. - Uso de algún sistema de degradación del petróleo crudo sobre el suelo, sedimento o agua, que pudiera suceder producto de la sedimentación del hidrocarburo de fracción pesada. 		
	Traslado y disposición temporal o final del material contaminado: <ul style="list-style-type: none"> - Habilitación del almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, de requerirse. 		

Obligación	Actividades	Plazos	
		Presentación del cronograma	Ejecución de actividades del cronograma
	- Retiro, transporte, tratamiento y/o disposición final de material contaminado.		
Rehabilitación	Acciones enfocadas a la rehabilitación del agua, suelo y flora y el detalle de la metodología a usar para la rehabilitación de los componentes ambientales afectados	Dentro de los cuarenta (40) días hábiles del inicio de las actividades de limpieza, Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA un cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora).	El día de la presentación del cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación ambiental, Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá cumplir con ejecutar inmediatamente las actividades contempladas en el plazo establecido en el cronograma de rehabilitación ambiental.
Presentación de información al OEFA	Cada veinte (20) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución de la DFSAI, presentar al OEFA un informe detallado (fotografías a color y con coordenadas UTM WGS 84, planos de las zonas limpias y rehabilitadas, entre otros) de las acciones realizadas para la limpieza y los trabajos realizados durante las actividades de rehabilitación. Asimismo, al cabo de tres (3) meses de notificada la resolución de la DFSAI, presentar al OEFA un Informe final con el detalle de las acciones ejecutadas.		

Fuente: Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

Respecto del sustento de la DFSAI sobre las actividades de limpieza

82. A efectos de sustentar la razonabilidad y la proporcionalidad de las actividades de limpieza (en concreto, su plazo y modo de cumplimiento) a las finalidades detalladas en el considerando precedente, la DFSAI tomó en consideración los siguientes tres (3) elementos: i) la intervención del personal capacitado para el desarrollo de las actividades de limpieza; ii) la disposición de los materiales necesarios para el control de derrames; y, iii) contar con un Plan de Contingencia que prevea las condiciones más probables de ocurrencia de derrames.
83. Al respecto, cabe señalar que los elementos considerados por la DFSAI para la evaluación de las actividades de limpieza y su plazo de cumplimiento, son aspectos que han sido recogidos por diversos autores y guías para efectos de considerar la efectividad e inmediatez en la atención de la emergencia.
84. En efecto, sobre este punto se ha indicado lo siguiente:

- **"7. Plan de Contingencia**
(...)
7.2. Plan Operativo
(...)
7.2.9. Capacitación y entrenamiento
Es un hecho que un Plan de Contingencia para ser efectivo no solo requiere de la organización y el equipo necesario para atender la emergencia, sino que requiere del elemento básico que es la calidad y la eficiencia del personal y ello solo se logra mediante la capacitación y entrenamiento."¹³³

- **"5.1.5. Planes de contingencia**
Planes de contingencia deben ser desarrollados para las fases de construcción y operación del proyecto de oleoducto. El plan debe cubrir derrames accidentales de productos de petróleo, otros materiales tóxicos y prevención y control de incendios. Para garantizar la efectividad de los planes de contingencia es fundamental contar con personal entrenado adecuadamente y con disponibilidad de equipo."¹³⁴

- **"GUIA AMBIENTAL PARA EL MANEJO DE OLEODUCTOS**
(...)
"6.0. MANEJO AMBIENTAL
(...)
*Para incorporar efectivamente la política y la conciencia ambiental en las diversas etapas del ciclo vital de un oleoducto/gaseoducto, es esencial que a todo el personal vinculado se le proporcionen habilidades, conocimientos y capacitación adecuada para reconocer, entender y responder a las preocupaciones ambientales.
Se deberá crear conciencia en el personal de los potenciales problemas ambientales y de la manera de responder adecuadamente a ellos (es decir, a los derrames de petróleo). La gerencia también debe comprometerse a proporcionar el equipo y los recursos apropiados requeridos para minimizar las alteraciones ambientales y para responder a los problemas a medida que éstos se presentan.*"¹³⁵

- **"EVALUACIÓN DE CAPACIDAD DE RESPUESTA A DERRAMES DE HIDROCARBUROS:**
(...)
ANTECEDENTES

¹³³ CARVAJAL, Luis & JARA, Fredy "Aspectos Técnicos sobre Derrames de Crudo" Trabajo de Grado. Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Físicoquímicas. Colombia, 2005, p. 199.
Fecha de consulta: 02 de mayo de 2016.
Disponible en: <http://repositorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/994/2/116216.pdf>

¹³⁴ ARPEL "Normas para la administración ambiental de diseño, construcción, operación y mantenimiento de Oleoductos".
Disponible en: <http://www.ingenieroambiental.com/4000/GUIA%20Arpel%20oleoductos.pdf>

¹³⁵ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS "Guía Ambiental para el Manejo de Oleoductos" página. 4.
Fecha de consulta: 29 de abril de 2016.
Disponible en:
<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20XII.pdf>

(...)

Una vez que los componentes de la FASE DE PLANEACIÓN han sido llevados a cabo, comienza la FASE DE IMPLEMENTACIÓN con la adquisición y la puesta en marcha de equipo así como el establecimiento de medidas de soporte de logística. El equipo y materiales son de mayor utilidad si están localizados en el lugar adecuado, cercanas a rutas de transporte y puntos de acceso. El personal gerencial de las instalaciones y los equipos de respuesta del sitio necesitan capacitarse. Se requiere identificar y contactar a los proveedores locales. Como parte de la FASE DE IMPLEMENTACIÓN, se debe examinar y evaluar un plan de OSR de manera independiente y en su totalidad. El propósito es asegurar que la capacidad de respuesta prevista pueda cumplir con los objetivos del plan de OSR y que siga cumpliendo con las regulaciones, convenciones y acuerdos aplicables.¹³⁶

- "PLAN DE CONTINGENCIA PARA EL MANEJO Y TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS, DERIVADOS Y SUSTANCIAS NOCIVAS

(...)

3.7. Diagnóstico

(...)

3.7.2 Capacidad de Respuesta ante un evento

a. **Recurso Humano:** formación, nivel de entrenamiento, competencias, capacitación, certificaciones nacionales e internacionales.

b. Definición de funciones de los participantes en el plan.

c. Conformación de la Brigada de Emergencias.

d. **Recurso Físico:** equipos, maquinaria, insumos, materiales disponibles, cantidades, especificaciones técnicas, referencias, entre otros.

3.7.3 Implementación del Plan

a. **Programas de capacitación y entrenamiento.**

b. Programa de simulacros.

c. Fuente de financiación.

(...)

3.8. Plan Operativo

(...)

Definición y descripción de los recursos disponibles para la atención del derrame; equipos disponibles (para el transporte de hidrocarburos y sustancias nocivas tener en cuenta lo señalado en el Decreto 1609 de 2002, por ejemplo el kit para derrames), **personal capacitado y entrenado**, tiempos máximos de desplazamiento al sitio de ocurrencia, entidades de ayuda mutua en el área de influencia, establecimiento de las prioridades de protección y formulación de la estrategia de respuesta; selección de niveles de activación; movilización de equipos y expertos.¹³⁷

136

INTERNATIONAL OIL SPILL CONFERENCE "Evaluación de la Capacidad de Respuestas a Derrames de Hidrocarburos - Guía Internacional Propuesta para la evaluación de Planes y Preparativos para Respuesta a Derrames de Hidrocarburos". Informe Técnico IOSC-009. 2008., p. 5.

Fecha de consulta: 29 de abril de 2016.

Disponible en:

<http://www.cocatram.org.ni/Guia%20Evaluacion%20de%20la%20Capacidad%20de%20Respuesta.pdf>

137

SECRETARIA DE SALUD MEDELLIN "Términos de Referencia para la elaboración de Plan de Contingencia para el Manejo y Transporte de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas" Colombia 2013., p. 10-12.

Fecha de consulta: 29 de abril de 2016.

Disponible en:

- **"EVALUACIÓN DE CAPACIDAD DE RESPUESTA A DERRAMES DE HIDROCARBUROS:**

(...)

COMPONENTES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE PLANEACIÓN Y PREPARACIÓN

(...)

*La respuesta operativa a derrames incluye también el control de la fuente del derrame y actividades conexas, tecnologías de respuesta convencionales como desnatadores mecánicos, barreras, bombas y recuperación manual, y tecnologías alternativas, tales como el uso de agentes químicos o la quema controlada. La evaluación de la capacidad de respuesta requiere que se defina la aplicabilidad de las técnicas de control, los procedimientos para su uso y sus limitaciones. **Además, es necesario tener claros e implementados los recursos de apoyo que se requieren (equipo y personal entrenado).***

(...)

*La preparación para una respuesta a derrames de hidrocarburos abarca más que únicamente la capacidad operacional de respuesta. **Estar preparado implica tener las herramientas y procedimientos requeridos para el soportar la respuesta operativa tales como temas que van desde evaluación, monitoreo y muestreo, hasta desmovilización, pasando por procesos de toma de decisiones, administración de la información, y aspectos de logística y financieros.** La definición de prioridades y los objetivos de una respuesta requieren observaciones e información de campo durante la respuesta. Para ello, se utilizan herramientas y procedimientos que permiten conducir la información necesaria hacia el centro de gestión del derrame, para ser mantenida en bases de datos, y facilitar la toma de decisiones.*

*Una preparación y efectividad sostenidas involucra **mantener la calidad de los equipos, recursos y personal, así como el esfuerzo continuo hacia el mejoramiento de las capacidades de respuesta.**"¹³⁸*

85. En ese sentido, si la empresa cuenta con dichos elementos, es posible concluir que realizará de manera eficiente y con inmediatez las acciones de limpieza y de rehabilitación. Por ello, corresponde a continuación verificar si Petroperú cuenta con dichos elementos.

86. Con relación al primer elemento (*intervención del personal capacitado para el desarrollo de las actividades de limpieza*), la DFSAI consideró lo establecido en el Plan de Contingencia del ONP referido a la pericia del personal de Petroperú, el cual calificaba como uno entrenado y equipado para atender casos de emergencias ambientales como el derrame de petróleo crudo.

http://www.cornare.gov.co/Tramites-Ambientales/Planes/Plan-de-contingencia/derrames/Lineamientos_PDC_Vf.pdf

¹³⁸

INTERNATIONAL OIL SPILL CONFERENCE "Evaluación de la Capacidad de Respuestas a Derrames de Hidrocarburos-Guía Internacional Propuesta para la evaluación de Planes y Preparativos para Respuesta a Derrames de Hidrocarburos". Informe Técnico IOSC-009. 2008, p. 5.

Fecha de consulta: 29 de abril de 2016.

Disponible en:

<http://www.cocatram.org.ni/Guia%20Evaluacion%20de%20la%20Capacidad%20de%20Respuesta.pdf>

87. Al respecto, el PAMA del ONP recogió aquellos aspectos mínimos que el Plan de Contingencia del ONP debía contener. Entre ellos, destacó lo siguiente¹³⁹:

IX Plan de Contingencia

A. Criterios

*El plan de contingencia debe contribuir básicamente a tomar en cuenta las acciones en caso de derrames, incendios, desastres, etc., en ese sentido los comentarios siguientes pretenden analizar el Plan de Contingencia elaborado por Petroperú, a fin de tomar los **criterios básicos que deberá considerar este plan:***
(...)

*3. Las actividades del Plan de Contingencias programadas para cada año deben considerar que **todo el personal reciba entrenamiento sobre este Plan,** registrándose los resultados.*

(...). (Énfasis agregado)

88. En ese sentido, de la revisión del Plan de Contingencia del ONP aprobado en el año 2015, se advierte que su objetivo principal es el siguiente:

*"...lograr la capacitación y **preparación de todo el personal que labora en Gerencia Oleoducto, para lograr mantener una eficiente disposición para el enfrentamiento ante cualquier tipo de Emergencia que pueda presentarse y que atente contra la integridad física de los trabajadores, instalaciones, equipos, comunidad que la rodea y el medio ambiente**"¹⁴⁰. (Énfasis agregado)*

89. Asimismo, dicho plan menciona que, para el control de emergencias ambientales, se debe considerar por lo menos lo siguiente:

- ***"Personal entrenado y equipado para mitigar los efectos de la Emergencia en forma efectiva y segura.***
- ***Personal entrenado y equipado para mitigar los efectos de la Emergencia en el medio ambiente y para restaurar al área afectada**"¹⁴¹. (Énfasis agregado)*

90. Conforme a lo consignado en el Plan de Contingencia del ONP, se advierte que Petroperú previó como exigencia mínima para el caso de ocurrencia de una emergencia ambiental (exigencia que coincide con el objetivo mismo del mencionado documento), la calificación de su personal para atender este tipo de eventos. Ello revela la importancia de este elemento para la empresa apelante toda vez que, mientras más capacitado se encuentre su personal, mayor será la inmediatez con la que será atendida cualquier tipo de emergencia ambiental (situación requerida ante este tipo de eventualidades). Por tanto, de lo establecido en el Plan de Contingencia del ONP, Petroperú debía contar con personal capacitado y entrenado en caso concurriese dicho escenario –lo cual efectivamente

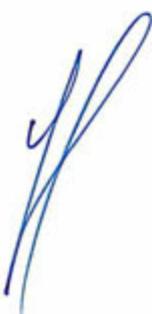
¹³⁹ Página 103 del PAMA del ONP.

¹⁴⁰ Foja 374 reverso.

¹⁴¹ Foja 367 reverso.

sucedió para el caso de los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero y el 3 de febrero de 2016 en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.

91. Por otro lado, respecto del segundo elemento (*disposición de los materiales necesarios para el control de derrames*), la DFSAI consideró que dentro de los materiales a utilizar en este tipo de emergencia ambiental se encontrarían las barreras flotantes, materiales absorbentes de hidrocarburo, bandejas de almacenamiento temporal, palanas, *skimmers*, bombas de succión, entre otros. Partiendo de ello, precisó que según el Plan de Contingencia del ONP, Petroperú contaba con barreras de contención, respaldo, motobombas de recuperación de crudo confinado, mangueras y otros elementos para hacer frente a una contingencia.
92. Finalmente, respecto del tercer elemento (*contar con un Plan de Contingencia que prevea las condiciones más probables de ocurrencia de derrames*), la primera instancia señaló que Petroperú cuenta con un Plan de Contingencia cuyo objetivo es dar respuesta a una emergencia en el área de influencia del ONP y Ramal Norte, a fin de contrarrestar los daños que pudiesen ocasionar esas emergencias y optimizar el uso de los recursos materiales y humanos comprometidos en el control de la emergencia.
93. En este punto, es importante mencionar que el objetivo del plan de contingencia es:



"... planificar y describir la capacidad para respuesta rápida y eficaz por parte del personal de la empresa para el control y retiro adecuado de material derramado. Para mejorar esta capacidad, el plan identifica los varios tipos de derrames que potencialmente podrían ocurrir e incorpora una estrategia de respuesta para cada uno con sus diferentes métodos y estrategias. Dicho plan también describe los tipos y cantidades los tipos y cantidades de equipos, materiales y mano de obra para responder a los varios tipos de derrames (REPSO, 2002)"¹⁴²

**"Monitoreo y planes de contingencia
(...)"**

El plan de contingencia para los derrames de petróleo y emergencias (por ejemplo: explosiones, accidentes, incendios) debe ser presentado a la DGH y actualizado anualmente. Los elementos del plan deben incluir capacitación, personal, procedimientos, equipo y comunicaciones. Los planes de contingencia deben basarse en las evaluaciones de los riesgos para el personal de la compañía, el público en general y el ambiente. El plan de contingencia no sustituye un buen diseño, las operaciones efectivas y las prácticas de mantenimiento."¹⁴³
(Énfasis agregado)



¹⁴² PEREZ, María "Ciclo Integral para Emergencias Ambientales en Operaciones Hidrocarburíferas" Escuela Politécnica Nacional. Facultad de Ingeniería Civil y Ambiental. Quito 2013., p. 35.
Disponible en:
<http://bibdigital.epn.edu.ec/bitstream/15000/6424/1/CD-4943.pdf>

¹⁴³ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS "Guía para elaborar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental"
Fecha de consulta: 02 de mayo de 2016
Disponible en:

94. Dicho esto, debe mencionarse que, en el presente caso (y conforme fuese advertido por la DFSAI), Petroperú cuenta con un Plan de Contingencia del ONP, el cual:

*"...gestiona las estrategias y programas que orientan las actividades de Gerencia Oleoducto para la prevención, reducción de riesgos, y la atención de emergencias; permitiendo disminuir o minimizar los daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir a consecuencias de eventos, sean estos naturales o no, durante el desarrollo de las operaciones."*¹⁴⁴

95. Cabe destacar que dicho plan establece como objetivo –además de la capacitación y preparación de su personal para controlar emergencias ambientales, así como ejecutar las operaciones de limpieza, rehabilitación del material afectado– contrarrestar los daños que pudiese generar la emergencia ambiental en cuestión, siendo que para ello se ha previsto optimizar el uso de los recursos materiales y humanos para el control de dicha eventualidad.

96. Debe mencionarse además, en este orden de ideas, que el plan antes referido contempla un capítulo relacionado con la organización para la respuesta a la emergencia, estableciendo para ello un "Comité del Manejo de Emergencias"¹⁴⁵, así como el uso de equipos de respuesta para este tipo de eventos. De manera adicional, dicho documento incluye un capítulo referido a las acciones de respuesta que –de manera general– Petroperú deberá implementar en caso de ocurrencia de una emergencia, y prevé, finalmente, un programa de capacitación en aplicación del mencionado plan.

97. Por tanto, es posible concluir que Petroperú cuenta con un instrumento de gestión para actuar en caso de derrames de hidrocarburos y otras emergencias y, con ello, en principio, ejecutar las acciones en respuesta ante dichos sucesos¹⁴⁶.

<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/ARCHIVOS/guias/quiaelaborarpama.PDF>

Foja 367.

Entre sus funciones principales se encuentran las siguientes (foja 378 reverso):

- Establecer las guías y principales lineamientos en materia de prevención y control de Emergencias.
- Decidir el nivel de inversiones que deberá hacerse para dotar el Plan Zonal de Contingencia (PZC) de los recursos necesarios para su implementación.
- En caso de Emergencias de gran magnitud, tomar decisiones referentes a la activación de los Escalones II y III del Plan de Contingencia, en coordinación con sus dependencias.
- Revisar y aprobar el informe final de la contingencia y luego disponer las acciones necesarias para tomar las medidas de prevención.
- Mantener informada a la Gerencia General de PETROPERÚ S.A. de todos los alcances de la contingencia.

¹⁴⁶ Sobre el particular, cabe resaltar que de acuerdo con el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, el Plan de Contingencia es:

"Instrumento de gestión elaborado para actuar en caso de derrames de Hidrocarburos, sus derivados o Material Peligroso y otras Emergencias tales como incendios, Accidentes, explosiones y desastres naturales. Asimismo, se considera la definición establecida en la Ley N° 28551, Ley que establece la obligación de elaborar y presentar Planes de Contingencia."

98. Por todo lo expuesto, de conformidad con el Plan de Contingencia del ONP, se concluye que Petroperú cuenta con los tres (3) elementos (personal capacitado para el desarrollo de las actividades de limpieza, disposición de los materiales necesarios para el control de derrames y un Plan de Contingencia) con el fin de ejecutar de manera más inmediata las acciones de limpieza por la ocurrencia de los derrames de petróleo crudo acontecidos el 25 de enero y el 3 de febrero de 2016 en el Tramo II y en Ramal Norte del ONP, respectivamente.
99. En este punto debe mencionarse que la DFSAI, además de analizar dichos aspectos, tomó en consideración las acciones de limpieza efectuadas por Petroperú hasta la emisión de su pronunciamiento¹⁴⁷, ello en el marco del cumplimiento del Plan de Contingencia del ONP en las áreas afectadas como consecuencia del derrame de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP¹⁴⁸.

Respecto del sustento de la DFSAI para las actividades de rehabilitación

100. Sobre el particular, la DFSAI precisó que, para la elaboración del cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación, el administrado podría realizar las siguientes acciones:

- Identificar las zonas en las que se encuentra mayor o menor cantidad de petróleo, a fin de determinar las características del componente a reparar y de la zona de reparación, que puedan influir en la eficiencia y eficacia de la reparación,
- Determinar la metodología (*ex situ* o *in situ*) de rehabilitación aplicable para cada componente ambiental.
- Iniciar la contratación de la empresa encargada de la rehabilitación del agua, suelo y flora; y,
- Establecer el cronograma de rehabilitación de los componentes ambientales (agua, suelo y flora).

101. Al respecto, la DFSAI no estableció actividades concretas para el caso de la acción de rehabilitación, sino más bien señaló cuales eran las acciones que podría realizar Petroperú. Ello fue así porque, previo a cualquier proceso de rehabilitación o recuperación de suelos, resulta necesario efectuar, primero, la caracterización del área afectada con hidrocarburos a fin de estimar su tamaño y, luego de ello, el nivel de su concentración. En ese sentido, según la Guía para el muestreo y análisis de suelo, subsector Hidrocarburos, emitida por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Minem, el Plan de muestreo de suelo constituye la herramienta adecuada para poder llevar a cabo dichas acciones. Nótese en ese contexto lo que señala dicho documento:

¹⁴⁷ Ello, para efectos de las actividades de limpieza.

¹⁴⁸ Según señaló la referida dirección ello se evidenciaría de las fotografías N°s 13 y 27 del Informe Técnico que sustenta la imposición de la medida preventiva y medida de requerimiento de actualización de IGA.

4.3 PLAN DE MUESTREO DEL SUELO

4.4 DEFINIENDO OBJETIVOS

(...). Los objetivos del muestreo ambiental se dividen, de manera amplia, en metas exploratorias (de vigilancia) y de monitoreo (de evaluación). El muestreo exploratorio está diseñado para **brindar información preliminar respecto al sitio o material materia de análisis**. El monitoreo generalmente tiene como fin **brindar información acerca de la variación de concentraciones de parámetros específicos durante un lapso determinado o dentro de un área geográfica específica**. Un plan de muestreo para monitoreo normalmente será más eficaz si va precedido del muestreo exploratorio o si existe información histórica sobre el parámetro de interés en el sitio de muestreo.¹⁴⁹ (Énfasis y subrayado agregado).

102. Por consiguiente, de acuerdo con la citada guía, el muestreo resulta ser el mecanismo idóneo para ejecutar medidas de rehabilitación para áreas afectadas con hidrocarburos (con independencia del tamaño del área afectada).
103. En ese orden de ideas, la DFSAI, al evaluar el elemento "peligro de daño irreparable por la demora en la expedición de la resolución final", consideró como uno de las dos (2) circunstancias que ocasionaría la pérdida irreparable de los componentes ambientales afectados por los derrames de petróleo crudo, la compleja rehabilitación de las áreas impactadas por los derrames de petróleo crudo debido al paso del tiempo¹⁵⁰.
104. En ese sentido, señaló, entre otros aspectos, que la elección de un método de rehabilitación de una zona afectada con petróleo crudo dependerá, entre otras razones, de la extensión del área impactada por el derrame y el tiempo de sedimentación del petróleo crudo en los componentes impactados. De manera adicional, destacó que, entre las tecnologías para la rehabilitación de los suelos impactados con petróleo crudo, se encontraban las técnicas *in situ* y *ex situ*, describiendo a continuación, cada una de ellas¹⁵¹. Dicho razonamiento, a criterio de esta Sala, deja en claro que, para la ejecución de actividades de remediación, resulta necesaria la realización de acciones previas, como las descritas anteriormente.
105. De este modo, esta Sala considera que el elemento "razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la decisión final" ha sido fundamentado debidamente por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, toda vez que

¹⁴⁹ Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas. *Guía para el Muestreo y Análisis de Suelo, Sub - Sector Hidrocarburos*. Octubre 2000, p. 4. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20XVII.pdf>

¹⁵⁰ Cabe mencionar que la otra circunstancia fue el "impacto en nuevas áreas por la migración del petróleo crudo debido a las condiciones climatológicas" (foja 264 reverso).

¹⁵¹ Foja 270 reverso.

en opinión de esta Sala –y contrariamente a lo alegado por Petroperú¹⁵² – la DFSAI sí expuso los fundamentos técnicos para efectos de considerar la ejecución de las acciones de limpieza y de rehabilitación en las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.

106. En consecuencia, se concluye que la motivación expuesta por la DFSAI en el referido acto administrativo ha sido efectuada conforme al principio del debido procedimiento contemplado en el numeral 1.2. del artículo IV el Título Preliminar de la Ley N° 27444, y en el numeral 6.2. del artículo 6° de dicha norma. En consecuencia, debe desestimarse lo expuesto por la administrada en el presente extremo de su apelación.

107. Sobre este punto, cabe traer a colación lo expuesto por Petroperú en su recurso de apelación, en el sentido de que la DFSAI no se habría pronunciado sobre cómo remediar, rehabilitar o restaurar los ecosistemas, los medios técnicos a ser utilizados, la temporalidad justificada en datos técnicos, entre otros. Por el contrario, según advirtió, dicha instancia habría presentado únicamente frases generales y conceptos jurídicos indeterminados, como los reseñados a continuación:

- (...) corresponde ejecutar actividades inmediatas destinadas a lograr que los componentes ambientales impactados negativamente vuelvan a su estado anterior" (ver página 111).
- "Conforme a lo desarrollado, corresponde ordenar a Petroperú una medida cautelar de limpieza y rehabilitación de las zonas impactadas a fin de que retornen al estado anterior a la producción de los derrames de petróleo crudo" (ver fundamento 229, página 119).
- (...) Petroperú deberá ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental de las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo (...) y realizar dichas acciones en tres (3) meses".

108. Sobre el particular, esta Sala considera que los fundamentos de la DFSAI expuestos en el considerando anterior han sido citados por Petroperú de manera sesgada, ello en la medida que todos representan la conclusión de un análisis previo realizado por la Autoridad Decisora respecto de: i) la valoración económica de los servicios ecosistémicos¹⁵³; y, ii) la implementación de las acciones correctivas que garanticen la protección del ambiente¹⁵⁴. Asimismo, la primera cita está referida a un extremo de la fundamentación de la DFSAI distinta a la considerada para el elemento

¹⁵² En su recurso de apelación, el administrado señaló que la DFSAI no se habría pronunciado sobre cómo remediar, rehabilitar o restaurar los ecosistemas, ni tampoco sobre los medios técnicos a ser utilizados, o sobre la temporalidad justificada en datos técnicos, entre otros. Destacó además (sobre dichos puntos) que no existiría un solo motivo, sino más bien frases generales y conceptos jurídicos indeterminados.

¹⁵³ Fojas 272 reverso a 275.

¹⁵⁴ Fojas 279 a 284.

"razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la decisión final" (cuya evaluación es la realizada en el presente acápite).

109. Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe traer a colación en este punto lo señalado por el administrado en su recurso de apelación, respecto del fundamento N° 243 de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI¹⁵⁵. Sobre el particular, Petroperú refirió que la primera instancia habría efectuado una afirmación temeraria e irresponsable, toda vez que la misma implicaría introducir personas no aptas ni calificadas en las dos zonas (2) del derrame, posibilitando la ocurrencia de accidentes personales. Al respecto, precisó que las actividades de remediación y de limpieza son actividades de alto riesgo, supremo cuidado y de mucha pericia técnica, razón por la cual contrató a la empresa Lamor para ejecutar dichas actividades.
110. Sobre el particular, debe mencionarse que el fundamento expuesto por la DFSAI en el mencionado considerando está referido a uno de los aspectos que la referida dirección consideró a efectos de sustentar el plazo otorgado a Petroperú para la ejecución de acciones de limpieza y no para la ejecución de acciones de rehabilitación. Sin perjuicio de ello –y tal como fuese mencionado en el considerando 90 de la presente resolución– la primera instancia consideró, finalmente (ello, para efectos de otorgar el mencionado plazo), lo establecido por el administrado en su Plan de Contingencia, esto es, que dicha empresa cuenta con personal entrenado y equipado a fin de responder ante una emergencia ambiental de manera efectiva y segura.
111. Por otro lado, Petroperú sostuvo en su recurso de apelación que la mayoría de los argumentos incluidos en la resolución impugnada plantean alegaciones, conjeturas e introducen medios probatorios que buscan quebrar su presunción de inocencia; es decir, en este caso, el órgano decisor habría actuado como si se tratase de la verdadera instrucción del procedimiento administrativo sancionador.
112. Respecto de lo alegado por el administrado, esta Sala debe mencionar que, además del deber de sustentar la ocurrencia del presupuesto "razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la decisión final", la DFSAI debe, de conformidad con el artículo 22° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, motivar los otros dos (2) presupuestos planteados en dicho instrumento; esto es, la verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa y el peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final¹⁵⁶. En virtud de dicho mandato, es deber de la DFSAI cumplir con exponer las razones que sustentan la concurrencia de los citados elementos.

¹⁵⁵ El considerando 243 de la resolución impugnada señala: "El personal que interviene en estas actividades no necesariamente debe ser personal calificado –salvo el personal a cargo de las coordinaciones– toda vez que las actividades solo comprenden acciones de ejecución directa" (foja 282).

¹⁵⁶ Durante la audiencia de informe oral llevada a cabo el 22 de abril de 2016, Petroperú mencionó que no se habría cumplido con el elemento de "peligro en la demora" para la imposición de la medida cautelar.



113. En ese sentido, si bien para el análisis del elemento "verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa" no existe necesidad de efectuar una valoración de la responsabilidad administrativa del imputado (debido a que dicho aspecto será evaluado en el procedimiento sancionador principal), resulta claro que es deber de la primera instancia identificar las circunstancias que, corroboradas con los medios probatorios correspondientes, configuren una aparente infracción administrativa, así como la relación de estas con la norma cuyo incumplimiento se analizará en el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente. No obstante, ello no significa que la DFSAI busque desvirtuar la presunción de inocencia del que goza el administrado, ni mucho menos de que actúe como el órgano decisor en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.
114. De este modo, esta Sala considera que el elemento "razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la decisión final" ha sido fundamentada debidamente por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.
115. En consecuencia, esta Sala concluye que la motivación expuesta por la DFSAI en el referido acto administrativo ha sido efectuada conforme al principio del debido procedimiento, contemplado en el numeral 1.2. del artículo IV el Título Preliminar de la Ley N° 27444, y de acuerdo con lo consignado en el numeral 6.2 del artículo 6° de dicha norma. Partiendo de ello, debe desestimarse lo expuesto por la administrada en el presente extremo de su apelación.

V.3 Si el plazo otorgado por la DFSAI para el cumplimiento de la medida cautelar transgredió el principio de razonabilidad contemplado en la Ley N° 27444

116. En su recurso de apelación, Petroperú señaló que el plazo de cuarenta (40) días hábiles otorgado por la DFSAI "... *no es un medio idóneo proporcional (sic) al fin público a tutelar, pues resulta evidente que considerando la cantidad y complejidad de las acciones que PETROPERÚ debe realizar a fin de remediar de manera absoluta la zona afectada, requiere de un plazo mayor*"¹⁵⁷. En ese sentido, consideró que dicho plazo no resultaba razonable, ya que este no le permitiría ejecutar la totalidad de las actividades de remediación en las áreas afectadas por los impactos ambientales negativos causados por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero y 3 de febrero de 2016 en el ONP (ello, teniendo en cuenta la cantidad y complejidad de las acciones que Petroperú debe realizar para cumplir la medida cautelar).
117. Asimismo, respecto del plazo para presentar el cronograma de limpieza de los derrames de petróleo en cuestión, esto es, dos (2) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, la administrada indicó que este resultaba irrazonable y desproporcional. Ello, en la medida que, para la elaboración de dicho cronograma –conforme a los requerimientos específicos del OEFA– era necesaria la coordinación con la empresa

Lamor, así como la elaboración de ciertos estudios técnicos para la presentación del cronograma con los compromisos a ser asumidos, así como los respectivos plazos para su ejecución. En ese contexto, señaló que tales acciones (esto es, coordinación con la empresa Lamor y elaboración de estudios técnicos), no podrían realizarse en tan solo dos (2) días hábiles.

118. De manera adicional, Petroperú manifestó que existirían numerosos factores técnicos por los cuales no resultaría posible realizar los trabajos de limpieza en las zonas afectadas por el derrame de petróleo crudo en el plazo señalado por la DFSAI, siendo estos: las características geográficas de las áreas afectadas, el acceso a las mismas y el factor climático, así como las técnicas utilizadas para realizar la limpieza de los derrames¹⁵⁸; la progresividad en el avance de los trabajos de limpieza y la complejidad de los mismos.
119. Al respecto, de conformidad con lo previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la decisión de la Administración debe dictarse conforme al **principio de razonabilidad**, 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 cometido¹⁵⁹.
120. Partiendo del mencionado principio, la proporcionalidad en el dictado de una medida cautelar exige que la decisión que adopte la Autoridad Administrativa (en este caso, la DFSAI) sea proporcional al fin que busca; es decir, que ante la posibilidad de imponer al administrado un tipo de gravamen (como por ejemplo, la imposición de obligaciones), la DFSAI elija aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la medida en cuestión.
121. En el presente caso, partiendo de la premisa que la finalidad que se pretende conseguir con el dictado de una medida cautelar se encuentra orientada al fin público que se busca tutelar, esto es, la protección del ambiente, esta Sala verificará si los plazos establecidos por la DFSAI, mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, para la ejecución de las acciones vinculadas al cumplimiento de la medida cautelar resultan ser proporcionales a la finalidad que se pretende buscar con la imposición de la citada medida¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Las cuales, según el administrado, resultan ser fundamentales para efectuar dicha labor con precisión y efectividad.

¹⁵⁹ Ver nota al pie 44.

¹⁶⁰ Ello, con relación a los daños ambientales generados con ocasión de los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de febrero y el 3 de febrero de 2016 en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, respectivamente.

122. Es importante destacar, en ese sentido, que las actividades de limpieza y de rehabilitación impuestas a través de la medida cautelar en cuestión¹⁶¹ –de acuerdo con la DFSAI– buscaban alcanzar dos (2) objetivos: por un lado que se reviertan los impactos ambientales negativos causados por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero y 3 de febrero de 2016 en el ONP y, por otro lado, que dichos impactos no se extiendan a zonas que no fueron afectadas inicialmente¹⁶².
123. Dicho esto, corresponde mencionar –de manera previa al análisis relacionado con la presente cuestión controvertida– que los plazos otorgados a Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI para el cumplimiento de la medida cautelar, fueron los siguientes:

Cuadro N° 6: Plazos otorgados a Petroperú por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI para el cumplimiento de la medida cautelar

Actividad	Obligación	Plazo
Limpieza	Presentar el Cronograma de Limpieza.	2 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.
	Desarrollar las actividades de limpieza contenidas en el Cronograma de Limpieza.	40 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.
Rehabilitación	Presentar un cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora).	Dentro de los 40 días hábiles contados a partir del inicio de las actividades de limpieza.

¹⁶¹ Debe mencionarse que esta Sala no ahondará en el análisis de las razones por las cuales la DFSAI ordenó a Petroperú, a través de la medida cautelar en cuestión, la realización de actividades de limpieza y de rehabilitación, toda vez que dicha empresa estuvo de acuerdo con ello. Al respecto, la administrada señaló lo siguiente:

"... resulta importante dejar constancia que PETROPERÚ no encuentra problema alguno en realizar las labores que forman parte del contenido de la Medida Cautelar, que son la limpieza y remediación de las áreas afectadas por los derrames de petróleo; pues estas ya vienen siendo realizadas por PETROPERU desde el momento que tomó conocimiento de los derrames, conforme lo ordena su Plan de Contingencias – como correctamente señala la DFSAI – y como ya lo hemos acreditado en el escrito presentado a la DFSAI el 14 de marzo de 2016; sino por el contrario, en que los plazos otorgados para efectuar dichos trabajos son irreales".

¹⁶² Al respecto, debe mencionarse que dichos objetivos han sido extraídos de los siguientes considerandos de la resolución directoral bajo análisis:

"228. En tal sentido, la medida cautelar a ordenarse en el presente procedimiento debe tener por finalidad que Petroperú ejecute acciones inmediatas para limpiar y rehabilitar las áreas impactadas con petróleo crudo, a fin de que el impacto ambiental negativo suscitado en las áreas de los derrames de petróleo crudo y sus efectos descritos, no se extiendan a zonas no afectadas inicialmente" (foja 279).

"240. La medida cautelar tiene por finalidad que Petroperú adopte acciones de limpieza y rehabilitación que reviertan los impactos ambientales negativos causados por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 y 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano y en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, respectivamente, y la expansión de estos" (foja 282).

Presentación de informes sobre las acciones de limpieza y rehabilitación	Remitir un informe detallado de las acciones realizadas para la limpieza y los trabajos realizados durante las actividades de la rehabilitación.	Cada 20 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI y que culminan con el cumplimiento de cronograma de rehabilitación.
	Presentar un informe final con el detalle de las acciones ejecutadas.	A los 3 meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI

124. Partiendo de ello, esta Sala procederá a analizar a continuación la proporcionalidad de los citados plazos respecto de cada una de las actividades a ser realizadas por la empresa apelante.

Respecto del plazo de presentación del cronograma de limpieza

125. Conforme se aprecia del Cuadro N° 6 de la presente resolución, la DFSAI otorgó a administrado un plazo de dos (2) días hábiles (contados a partir de la notificación de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI), a efectos de que Petroperú presente un cronograma de limpieza. No obstante ello, dicha empresa indicó que el mencionado plazo resultaba irrazonable y desproporcional, toda vez que para la elaboración del cronograma era necesaria la coordinación con la empresa Lamor, así como la elaboración de ciertos estudios técnicos para la presentación del cronograma con los compromisos a ser asumidos, así como los respectivos plazos para su ejecución, lo cual no podría realizarse en tan solo dos (2) días hábiles.

126. Al respecto, es oportuno mencionar, conforme fuese advertido por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, que los derrames de petróleo crudo en el ONP ocurrieron el 25 de enero y el 3 de febrero de 2016 y, a partir de dichos eventos, Petroperú inició la ejecución de actividades de limpieza.

127. En tal sentido, considerando que, previo a la ejecución de las actividades de limpieza se requiere la planificación de las mismas (a través de un cronograma¹⁶³),

¹⁶³ Al respecto, cabe señalar que los procesos para la dirección de proyectos necesarios en todo proyecto son los siguientes:

- Iniciación.
- Planificación,
- Ejecución,
- Seguimiento y Control, y
- Cierre

Asimismo, el proceso de planificación está compuesto por:

"...aquellos procesos realizados para establecer el alcance total del esfuerzo, definir y refinar los objetivos, y desarrollar la línea de acción requerida para alcanzar dichos objetivos. Los procesos de planificación desarrollan el plan para la dirección del proyecto y los documentos del proyecto que se utilizarán para llevarlo a cabo. La naturaleza multidimensional de la dirección de proyectos genera bucles de retroalimentación repetidos que permiten un análisis adicional. A medida que se recopilan o se comprenden más características o informaciones sobre el proyecto, puede ser necesaria una mayor



la administrada debía haber elaborado –al menos preliminarmente– un Cronograma de Limpieza, el cual se entendería estaba ejecutando al momento de la notificación de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI (29 de febrero de 2016).

128. A ello debe agregarse que, luego de los derrames de petróleo crudo ocurridos en los distritos de Imaza y Morona, estos fueron declarados en estado de emergencia atendiendo a los impactos ocasionados a la fecha de la declaratoria de emergencia¹⁶⁴.
129. Es pertinente indicar que la DFSAI precisó en la Resolución Directoral N° 292-2016-OEFA/DFSAI del 3 de marzo de 2016¹⁶⁵, que el plazo otorgado para la presentación del cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el ONP resultaba razonable y proporcional en la medida que: (i) Petroperú ya había iniciado las acciones de limpieza en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo antes de la emisión de la resolución a través de la cual se le ordenaba el cumplimiento de la medida cautelar; (ii) el impacto generado por los derrames de petróleo crudo podía expandirse por las condiciones climatológicas y geográficas de la zona; y, (iii) los distritos de Imaza y Morona se encontraban en estado de emergencia;
130. Es por ello que, en el presente caso, la DFSAI ordenó a Petroperú la presentación, en un plazo de dos (2) días hábiles, de un cronograma donde detalle las actividades detalladas en el cuadro que recoge el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.
131. En virtud de lo expuesto, esta Sala considera que el plazo otorgado por la DFSAI para que Petroperú presente el cronograma de limpieza resulta razonable y proporcional a la finalidad que se pretende buscar mediante la mencionada resolución directoral.
132. Sin perjuicio de lo antes expuesto, es pertinente indicar que en la resolución apelada la DFSAI precisó que el Cronograma de Limpieza debía considerar –como mínimo–

planificación. Los cambios importantes que ocurren a lo largo del ciclo de vida del proyecto generan la necesidad de reconsiderar uno o más de los procesos de planificación y, posiblemente, algunos de los procesos de iniciación. Esta incorporación progresiva de detalles al plan para la dirección del proyecto recibe generalmente el nombre de "planificación gradual", para indicar que la planificación y la documentación son procesos repetitivos y continuos."

Finalmente, dentro de la planificación de un proyecto se encuentra el desarrollo del cronograma el cual es el proceso que consiste en "... analizar el orden de las actividades, su duración, los requisitos de recursos y las restricciones del cronograma, para una vez identificado ello, ejecutar dichas actividades."

Project Management Institute, Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK). Cuarta Edición 2008. ISBN: 978-1-933890-72-2, p.116.

A través de los Decretos Supremos N°s 012-2016-PCM y 014-2016-PCM del 28 febrero y 3 de marzo de 2016, respectivamente.

Mediante la cual dicha dirección denegó al administrado la solicitud de ampliación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar.

ciertas actividades¹⁶⁶, tomando como referencia (según advierte esta Sala) las actividades que fueron incluidas en el "Cronograma de Actividades Ambientales del Plan de Acción 01. Rev 2", documento que fue elaborado por Petroperú en el contexto que procederemos a describir a continuación:

Sobre el "Cronograma de Actividades Ambientales del Plan de Acción 01. Rev 2"

- El 30 de junio del 2014 ocurrió un derrame de petróleo crudo en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del ONP.
- Dicho derrame tuvo una extensión de 87 0000 m² y, de conformidad con la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI del 21 de setiembre de 2015, afectó el suelo, agua y flora.
- En virtud de ello, Petroperú elaboró el "Cronograma de Actividades Ambientales del Plan de Acción 01. Rev 2 (en adelante, **Cronograma del derrame del 30 junio de 2014**), a efectos de contar con un instrumento de planificación de las acciones de limpieza y rehabilitación del área afectada con el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del ONP.

133. Al respecto, esta Sala considera que la referencia al Cronograma del derrame del 30 de junio de 2014 resulta válida para el presente caso, en la medida que el área donde ocurrió el derrame de petróleo crudo en el Tramo I del ONP (cerca de la Estación N° 1) y las áreas donde ocurrieron los derrames de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP (cerca de la Estación N° 5) pertenecen al sector Oriente del ONP¹⁶⁷.

¹⁶⁶ I. Confinamiento y Recuperación del petróleo crudo derramado

- Confinamiento del petróleo crudo derramado mediante el uso de barreras o sistemas de contención.
- Recuperación del petróleo crudo confinado.
- Recuperación de las emulsiones.
- Transporte del petróleo crudo recuperado hacia áreas autorizadas.
- Transporte de emulsiones para su disposición.

II. Limpieza de las áreas afectadas

- Limpieza de las áreas afectadas (agua, suelos y flora) por los derrames de petróleo crudo, mediante la participación de personas organizadas en cuadrillas.
- Acondicionamiento del material contaminado utilizado en la limpieza.
- Transporte de todo el material contaminado hacia un área autorizada.
- Uso de algún sistema de degradación del petróleo crudo sobre el suelo, sedimento o agua, que pudiera suceder producto de la sedimentación del hidrocarburo de fracción pesada.

III. Traslado y disposición temporal o final del material contaminado

- Habilitación del almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, de requerirse.
- Retiro, transporte, tratamiento y/o disposición final de material contaminado.

En efecto, de acuerdo con el Plan de Contingencias del ONP, el sector oriente está conformado por:

"(...)
II.5.2. Oriente



134. Sin perjuicio de ello, de la comparación de las actividades del Cronograma del derrame del 30 de junio de 2014 y de las que debían ser consideradas por Petroperú en el Cronograma de Limpieza, según la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, se observa lo siguiente:

(...)
II.5.2.1. Estación Andoas
(...)
II.5.2.2. Estación 1
(...)
II.5.2.1. Estación 5
(...)
II.5.2.4. Estación Morona
(...) (Foja 369 a 372).

Por otro lado, el PAMA del ONP establece lo siguiente respecto de las características del mencionado sector Oriente:

"IV. Caracterización del Ambiente

(...)

B. Medio Biológico

1. Ecosistemas

a) Sector Oriente

(1) Ecosistemas – Relaciones Ecológicas

Las estaciones correspondientes al Oleoducto, Sector Oriente, se encuentran ubicadas en la Selva Baja, en las zonas de vida bosque húmedo Tropical y bosque muy húmedo Tropical, caracterizadas por presentar temperaturas cuyos promedios anuales máximo es 31.4 °C. y mínimo de 21.3 °C, con, humedad relativa promedio anual de 81,72 % y promedio de precipitación diaria de 9.3 mm.

Estos parámetros climáticos, relacionados con la fisiografía y las condiciones edáficas, condicionan el desarrollo de la más diversa composición florística, constituyendo ecosistemas vegetales complejos que albergan a la más diversificada fauna, caracterizando a nuestra Amazonia por su gran biodiversidad.

Los ecosistemas identificados corresponden a los ecosistemas acuáticos (inundables estacionales e inundables permanentes) y terrestres con características propias en su dinámica ecológica."

(2) Ecosistemas Acuáticos

Constituidos principalmente por un sistema lótico, río Marañón y su red de drenaje, y un sistema léntico, que incluye lagunas fluviales (cochas), aguas retenidas temporales (cochas estacionales) y aguas retenidas permanente (aguajales). Estos cuerpos de agua albergan una gran variedad de organismos, desde microscópicos (bacterias, hongos y algas unicelulares) hasta organismos mayores de flora y fauna.

(...)

En consecuencia, la fauna, flora y microorganismos no pueden vivir separadamente sino conformando un sistema muy dinámico y funcional donde cada especie cumple un rol biológico.

(3) Ecosistemas terrestres

En estos ambientes la vegetación es menos densa, con árboles grandes cargados de epífitas, llanas, bejucos, musgos, líquenes y con grandes copas, que constituyen el estrato dominante, los mismos que albergan a una fauna muy diversa, siendo característico: mamíferos (primates, edentados, carnívoros, quirópteros), aves (loros, guacamayos, tucanes, pavos, mirios, paucares), reptiles (ofidios, salamandras), anuros y otros.

En los estratos inferiores habitan especies muy típicas como las aves trepadoras, carpinteros, hormigueros, picaflores, entre otros, así como un sinnúmero de invertebrados (mariposas, libélulas, comejenes, abejas, avispas, hormigas, coleópteros, dípteros).

(...)

En términos generales, la importancia del bosque no solo radica en el valor económico como unidad productora de recursos tradicionales y de germoplasma, sino también como fuente productora de oxígeno y captadora de CO₂ constituyendo de éste modo un componente vital de la biósfera esencial para la estabilidad del clima" Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, pp. 20-21.

Cuadro N° 7: Actividades del Cronograma del derrame del 30 de junio de 2014 y de las que debían ser consideradas por Petroperú en el Cronograma de Limpieza, según la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI

Cronograma del derrame del 30 de junio de 2014	Cronograma de Limpieza, según la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI
N° 1 Confinamiento y recuperación de petróleo derramado	<u>Confinamiento y Recuperación del petróleo crudo derramado</u>
Confinamiento del producto derramado utilizando barreras de contención	Confinamiento del petróleo crudo derramado mediante el uso de barreras o sistemas de contención.
Recuperación de crudo emulsionado en cilindros	Recuperación del petróleo crudo confinado.
Recuperación de emulsión de agua de lavado en cilindros	Recuperación de las emulsiones
Habilitación de viaducto para el transporte de sacos contaminados	Transporte del petróleo crudo recuperado hacia áreas autorizadas.
Trasteo de cilindros vía área entre punto de contingencia hasta orillas del Marañón	Transporte de emulsiones para su disposición
Transporte de cilindros vía fluvial desde el río Marañón hasta la Estación 5	
N° 2 Limpieza y remediación de áreas afectadas	<u>Limpieza de las áreas afectadas</u>
Limpieza del área realizada por cuadrillas de personal contratado	Limpieza de las áreas afectadas (agua, suelos y flora) por los derrames de petróleo crudo, mediante la participación de personas organizadas en cuadrillas
Embolsado de sacos con material contaminado	Acondicionamiento del material contaminado utilizado en la limpieza
Transporte desde áreas afectadas hacia punto de acopio en el km 41	Transporte de todo el material contaminado hacia un área autorizada.
Traslado de sacos de km 41 a cruce de río Cuninico	
EKO GRID	Uso de algún sistema de degradación del petróleo crudo sobre el suelo, sedimento o agua, que pudiera suceder producto de la sedimentación del hidrocarburo de fracción pesada

135. Ahora bien, respecto al EKO GRID, es pertinente señalar lo recogido en el informe presentado por Petroperú para acreditar ante la DFSAI la culminación de las actividades ejecutadas para atender la Emergencia ocurrida el 30 de junio de 2014 en el Km 41+833¹⁶⁸:

"5. Evaluación de las acciones específicas del Plan de Acción realizadas

(...)

5.2. Limpieza y remediación de las áreas afectadas

Al respecto, debe mencionarse que dicho informe denominado "Informe Especial de Culminación de Actividades Ejecutadas para Atender la Emergencia en el km 41+833" fue elaborado por la empresa ERM Perú S.A., a pedido de Petroperú, con el objetivo de evaluar las actividades de remediación ejecutadas en el Tramo I.

(...)

5.2.5. *Remediación electrocinética*

(...). **El sistema instalado es un sistema electrocinética que se denomina Eko Grid y fue instalado con la finalidad de evaluar cómo evolucionaba la remediación residual de suelos.**

La remediación electrocinética (efectuada a través del sistema Eko Grid) tiene como finalidad acelerar al proceso de degradación natural de los hidrocarburos mediante la aplicación de una corriente eléctrica en el suelo. La corriente eléctrica resultaría en diversos cambios físico-químicos en las condiciones del suelo y los hidrocarburos, agilizando los procesos de degradación natural.

(...)¹⁶⁹ (Énfasis agregado)

136. Por lo tanto, esta Sala considera que la actividad referida al "uso de algún sistema de degradación del petróleo crudo sobre el suelo, sedimento o agua, que pudiera suceder producto de la sedimentación del hidrocarburo de fracción pesada" no constituye, en estricto, una actividad de limpieza sino una actividad de remediación, razón por la cual no corresponde que dicha actividad sea ejecutada en el plazo de cuarenta (40) días hábiles previsto únicamente para las actividades de limpieza, sino que debe ser ejecutada como una de las actividades de rehabilitación.

Respecto del plazo para la ejecución de las actividades de limpieza y de rehabilitación

137. Sobre el particular, debe dejarse claramente establecido que, en el presente caso, la DFSAI otorgó a Petroperú un plazo de cuarenta (40) días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI para que ejecute las actividades de limpieza contenidas en el Cronograma de Limpieza¹⁷⁰. En tal sentido, el plazo antes señalado no incluía la ejecución de las actividades de rehabilitación, tal como erróneamente lo señalara Petroperú a lo largo de su recurso administrativo.
138. Ahora bien, a efectos de establecer el plazo de cuarenta (40) días hábiles para la ejecución de actividades de limpieza¹⁷¹, la DFSAI consideró de manera referencial

¹⁶⁹ PETROPERU "Informe Especial de Culminación de Actividades Ejecutadas para Atender la Emergencia en el km 41+833".

Foja 2558 y reverso del Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS.

¹⁷⁰ Si bien la resolución materia de impugnación no estableció un plazo máximo para el desarrollo de las actividades de rehabilitación, se entiende que estas debían ejecutarse en tres (3) meses, toda vez que el plazo para que Petroperú presente el Informe Final para acreditar el cumplimiento de dichas actividades vencía a los tres (3) meses de notificada la referida resolución directoral.

¹⁷¹ Respecto del plazo para la ejecución de las actividades de limpieza, se observa que la primera instancia consideró las acciones que inició Petroperú para la limpieza del área impactada hasta la fecha de emisión de la resolución apelada; las actividades que realizaría la empresa para el confinamiento y recuperación del petróleo derramado, la limpieza de las áreas afectadas y el traslado y disposición temporal o final del material contaminado, tomando en cuenta: (i) la intervención del personal capacitado para desarrollar dichas actividades; (ii) la disposición de materiales necesarios para el control de derrames; y, (iii) el contar con un Plan de Contingencia que haya previsto

el plazo propuesto por el mencionado administrado en el Cronograma del derrame del 30 junio de 2014.

139. En ese sentido, a continuación se verificará si el plazo establecido por la DFSAI para el cumplimiento de la medida cautelar objeto de evaluación, es proporcional al plazo recogido en el Cronograma del derrame del 30 de junio de 2014, el cual se muestra a continuación:

Cuadro N° 34
Cronograma de Actividades Ambientales del Plan de Acción Versión 01. Rev 2
(Plan de Acción Versión 01. Revisión 02 - nuevo cronograma)

Item	Actividad	2014																																					
		Julio			Agosto			Septiembre			Octubre			Noviembre			Diciembre			Enero			Febrero			Marzo													
		01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03		
N° 1 Confinamiento y recuperación de petróleo derramado																																							
1.1	Confinamiento del producto derramado utilizando barreras de contención	■	■	■	■	■	■																																
1.2	Recuperación de crudo emulsionado en cilindros																																						
1.3	Recuperación de emulsión de agua de lavado en cilindros																																						
1.4	Habilitación de viaducto para el transporte de sacos contaminados																																						
1.5	Trasporte de cilindros vía aérea entre punto de contingencia hasta orillas del Marañón																																						
1.6	Transporte de cilindros vía fluvial desde el río Marañón hasta la Estación 5																																						
N° 2 Limpieza y remediación de áreas afectadas																																							
2.1	Limpieza del aérea realizada por cuadrillas de personal contratado																																						
2.2	Embozado de sacos con material contaminado																																						
2.3	Transporte desde áreas afectadas hacia punto de acopio en el km 41																																						
2.4	Traslado de sacos de km 41 a cruce de río Culinico																																						
2.5	EXD GRID																																						
N° 3 Traslado y disposición Temporal o Final de Material contaminado																																							
3.1	Habilitación del almacén temporal de residuos sólidos peligrosos en Estación 5, de requerirse																																						
3.2	Retiro, transporte, tratamiento y/o disposición final de material contaminado																																						
N° 4 Restauración de Fauna Habitable en el Canal de Flotación																																							
4.1	Contratación de Servicio de Evaluación Ambiental y Social de la zona afectada																																						
4.2	Evaluación Ambiental y Social de acuerdo al contrato (ERAM)																																						
4.3	Ejecución y puesta en marcha del Programa de Restauración propuesto por Cía. Especialista																																						
4.4	Monitoreo y evaluación post restauración																																						
N° 5 Monitoreos Ambientales Participativos con Organismos Fiscalizadores (agua y suelo)																																							
5.1	Análisis de suelos y aguas (áreas involucradas) inmediatamente ocurrida la contingencia ambiental																																						
5.2	Análisis de suelos y aguas (áreas involucradas) durante los trabajos de limpieza y recuperación																																						
5.3	Análisis de suelos y aguas (áreas involucradas) posterior a los trabajos de limpieza y remediación																																						

Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Fuente: Plan de Acción Versión 01. Revisión 02 - nuevo cronograma, elaborado por Petroperú

140. Del referido cronograma se observa que las actividades de limpieza correspondientes al Derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo I serían ejecutadas por Petroperú en un plazo de cinco (5) meses para una extensión de 87 000 m² (en la cual se afectaron los componentes suelo, agua y flora). Respecto de ello esta Sala considera que el plazo de cuarenta (40) días hábiles (esto es, aproximadamente 2 meses) otorgado para las mismas actividades de limpieza en un área impactada de 10,400 m² (en la cual se afectaron los componentes suelo, agua, flora, fauna y población aledaña) resulta proporcional.

las condiciones más probables de ocurrencias de derrames. La consideración de estos aspectos resulta razonable, tal como ha sido desarrollado en el acápite precedente.

141. Por otro lado, en su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que, de conformidad con la documentación elaborada por la empresa Lamor¹⁷², existían limitaciones que impedirían cumplir dichas acciones en el plazo establecido por la DFSAI, razón por la cual propuso un plazo mayor a efectos de que sea tomado en cuenta por esta instancia administrativa. Para ello, describió como limitaciones, entre otras, las características geográficas de las áreas, el acceso a las mismas y el factor climático; las técnicas utilizadas para realizar la limpieza de los derrames¹⁷³; la progresividad en el avance de las mismas y la complejidad del trabajo. Por otro lado, de la revisión de la mencionada documentación, se advierten otras presuntas limitaciones, como la falta de personal suficiente para realizar las tareas de limpieza¹⁷⁴, así como la dificultad de acceso de los equipos necesarios para la ejecución de las actividades de limpieza¹⁷⁵.
142. Al respecto, tal como lo mencionase la DFSAI, la respuesta frente a derrames debe considerar –como uno de las acciones a ser efectuadas– que exista el personal entrenado con capacidad para evaluar la situación y opciones de respuesta¹⁷⁶. Conforme se señaló anteriormente, Petroperú cuenta con un Plan de Contingencia del ONP, el cual establece como uno de sus objetivos principales:

*"Capacitar y preparar a todo el personal que labora en Gerencia Oleoducto, para lograr mantener una eficiente disposición para el enfrentamiento ante cualquier tipo de Emergencia que pueda presentarse y que atente contra la integridad física de los trabajadores, instalaciones, equipos, comunidad que la rodea y el medio ambiente"*¹⁷⁷. (Énfasis agregado)

- 
143. Por otro lado, el Plan de Contingencia establece que, a efectos de controlar la emergencia, un Plan de Contingencia efectivo debe considerar, por lo menos "(...) Personal entrenado y equipado para mitigar los efectos de la Emergencia en forma efectiva y segura. **Personal entrenado y equipado para mitigar los efectos de la**

¹⁷² Debe mencionarse que dicha documentación consiste en: (i) El Plan de Trabajo "Servicio Técnico Especializado de contención recuperación, limpieza y remediación de las áreas afectadas por el derrame ocurrido en el kilómetro 440+781 del Oleoducto Ramal Norte operado por Petroperú"; y, (ii) el Plan de Trabajo "Servicio Técnico Especializado de contención recuperación, limpieza y remediación de las áreas afectadas por el derrame ocurrido en el kilómetro 206+312 del Oleoducto Ramal Norte operado por Petroperú". Asimismo, en los mencionados documentos, se recogerían las limitaciones que le impedirían al administrado cumplir con las acciones ordenadas por la DFSAI.



¹⁷³ Las cuales, según el administrado, resultan ser fundamentales para efectuar dicha labor con precisión y efectividad.

¹⁷⁴ Respecto de la falta de personal necesario para realizar las actividades de limpieza, en los planes de trabajo realizados por Lamor se indica que se requiere de 355 obreros y 15 profesionales en el Tramo II del ONP y de 490 obreros y 8 profesionales en el Ramal Norte, sumando en total 845 obreros y 23 profesionales. Por tanto, dicha empresa indicó que existe un déficit de 51% que condiciona ostensiblemente los avances, requiriéndose de manera urgente la incorporación del personal para el desarrollo de los trabajos según lo planificado (foja 544).



¹⁷⁵ Sobre este punto, en el plan de trabajo elaborado por la empresa Lamor, Petroperú sostuvo lo siguiente, respecto de la presencia de árboles que dificultan el acceso de equipos necesarios "...por ello los trabajos a ejecutarse en estos lugares implica el uso de mano de obra; tarea efectiva que demanda de un tiempo considerable".

¹⁷⁶ Foja 216.

¹⁷⁷ Foja 356.

Emergencia en el medio ambiente y para restaurar al área afectada¹⁷⁸. En ese sentido, Petroperú debió de haber previsto tal situación y contar con el total del personal para cumplir con el plazo solicitado, tal como lo establece su Plan de Contingencia.

144. Respecto de la falta de equipos necesarios para la ejecución de este tipo de actividades, debe mencionarse que, para el caso del Tramo I, cuyas características geográficas son similares a las del Tramo II y Ramal Norte del ONP, se utilizaron equipos como los mencionados a continuación a efectos de ejecutar las actividades de limpieza:

"3.3. RECURSOS UTILIZADOS

(...)

3.3.2. Materiales y equipos

- *Skimmers completos con accesorios.*
- *Mangueras de 2 pulgadas de diámetro con embone para skimmer.*
- *Motobombas.*
- *Mangueras de succión y descarga flexibles, de 4 pulgadas de diámetro por 8 metros.*
- *Mangueras de alta presión hidráulica de ½ pulgada de diámetro por 20 metros.*
- *Barreras de contención con boyas y anclas.*
- *Trituradoras.*
- *Hidrolavadoras para suelos y vegetación.*
- *Equipos de generación eléctrica.*
- *Absorbente biodegradable.*
- *Medicinas.*
- *Motosierra.*
- *Soldadoras.*
- *Fast Tanks*
- *Paños Oleofilicos.*
- *Trapo Industrial.*
- *Sacos de polietileno.y polipropileno.*
- *Machetes, baldes, palanas, picos y herramientas menores.*
- *Carretillas.*
- *Deslizadores.*
- *Tractor.*
- *Cámaras fotográficas.*
- *Filmadoras.*
- *Computadoras.*
- *Otros.* "179

¹⁷⁸ Foja 386 reverso.

¹⁷⁹ Foja 2106 y reverso del Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS.

Noveno Informe de Avance del Plan de Acción de la Contingencia Ambiental del km 41+833 del Oleoducto Nor Peruano. (Versión 01. Rev 02) (Avances al 31.12.2014).

145. En tal sentido, es lógico suponer que, para el caso del Tramo II y Ramal Norte del ONP, Petroperú también utilice dichos equipos y, como consecuencia de ello, disminuya la "ejecución de actividades de limpieza por mano de obra", conforme fuese indicado en el Plan de Trabajo elaborado por la empresa Lamor.
146. A mayor abundamiento, debe mencionarse que, de acuerdo con el Primer Informe de Avance del Plan de Acción y Remediación de la Contingencia Ambiental de km 206+035 (Ramal Norte), se utilizaron los siguientes equipos:

"4.3.2. Materiales y equipos

- **Skimmers completos con accesorios**
- *Mangueras para skimmer.*
- **Bombas de recuperación (centrifugas, de tornillo, de diafragma, etc.).**
- *Mangueras de succión y descarga flexibles para las bombas.*
- *Mangueras de alta presión hidráulica de ½ pulgada de diámetro.*
- *Barreras de contención de PVC con boyas y anclas.*
- *Trituradoras.*
- *Hidrolavadoras para suelos y vegetación.*
- *Equipos de generación eléctrica.*
- *Absorbente biodegradable.*
- *Medicinas.*
- **Motosierra.**
- *Soldadoras.*
- *Tanques portátiles (Fast Tanks)*
- *Paños Oleofílicos.*
- *Trapo Industrial*
- *Sacos de polietileno.*
- *Machetes, baldes, palanas, picos y herramientas menores.*
- *Deslizadores, canoas.*
- **Tractores, motofurgones.**
- *Cámaras fotográficas.*
- *Filmadoras.*
- *Computadoras.*
- *Otros."*

147. Finalmente, Petroperú describió como una de las limitaciones el acceso a las áreas afectadas por el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo II y en el Ramal Norte de ONP. Sobre el particular, debe destacarse que de acuerdo con el Plan de Contingencias del ONP, Petroperú previó tipos de transporte para el acceso a la zona de influencia del mencionado plan, que incluía a las Estaciones N^{os} 5, 6 y Estación Morona, conforme se muestra a continuación:

"CAPITULO 4: ORGANIZACIÓN DE RESPUESTA A EMERGENCIA

(...)

IV.3. Equipos de Respuesta

(...)

IV.3.3 Transporte

1. Terrestre.

Se cuenta con los servicios contratados de transporte, que posee unidades móviles especializadas para transporte masivo de personal, cada líder responsable de las diferentes áreas de campo en el Plan de Contingencias, se le asignará una unidad móvil (camioneta de doble tracción) que facilitará su labor y desplazamiento, para un mejor control y supervisión de las acciones a tomar.

2. Aéreo

Gerencia Oleoducto tiene un contrato en forma permanente con la Fuerza Aérea Peruana (FAP), mediante el cual se dispone de un (01) helicóptero MI-17; su base de operación es la Estación 7.

(...)

4. Fluvial

En la zona de influencia de las Estaciones 1, 5, Morona, Andoas y 6, se cuenta permanentemente con contratistas que poseen unidades para operaciones acuáticas, las cuales facilitarán las labores de respuesta a la emergencia."¹⁸⁰

148. Por lo expuesto, esta Sala considera que las limitaciones que impedirían cumplir dichas acciones en el plazo establecido por la DFSAI (las cuales fueron alegadas por Petroperú), carecen de sustento, razón por la cual corresponde desestimar los argumentos expuestos por la administrada en dicho extremo de su recurso de apelación.
149. Ahora bien, con relación a la ejecución de las actividades de rehabilitación, es pertinente indicar que la DFSAI no otorgó, expresamente, un plazo para su ejecución. Sin perjuicio de ello, siendo que **en la resolución apelada se otorgó un plazo para que Petroperú presente el Informe Final para acreditar el cumplimiento de la ejecución de las actividades de limpieza y de rehabilitación vencido los tres (3) meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI**, se desprende que la rehabilitación de las zonas impactadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero y el 3 de febrero de 2016 en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, respectivamente, también debían efectuarse como máximo dentro de los tres (3) meses de notificada la resolución apelada.
150. A efectos de verificar la proporcionalidad del plazo para las actividades de rehabilitación, del Cronograma del derrame del 30 junio de 2014 se observa que las actividades de rehabilitación de un área con una extensión de 87 000 m² (en la cual se afectaron los componentes suelo, agua y flora)¹⁸¹ serían ejecutadas por Petroperú en un plazo de seis (6) meses
151. En tal sentido, teniendo en cuenta, que para el Tramo II y Ramal Norte se estableció un plazo de tres (3) meses para la ejecución de dichas actividades en un área de 10,400 m² (en la cual se afectaron los componentes suelo, agua, flora, fauna y

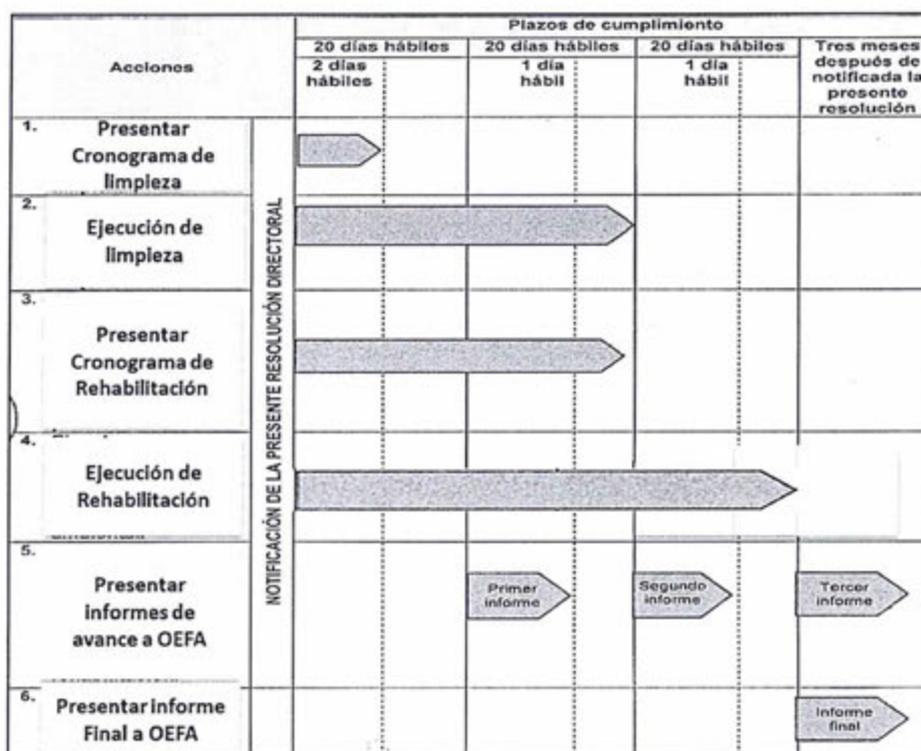
¹⁸⁰ Foja 385 y reverso.

¹⁸¹ Nótese que de acuerdo con lo señalado en el considerando 135 de la presente resolución, esta Sala ha considerado que la actividad referida al "uso de algún sistema de degradación del petróleo crudo sobre el suelo, sedimento o agua, que pudiera suceder producto de la sedimentación del hidrocarburo de fracción pesada" no constituye, en estricto, una actividad de limpieza sino una actividad de remediación, razón por la cual no corresponde ser ejecutada como una de las actividades de rehabilitación.

población aledaña), esta Sala considera que dicho plazo resulta proporcional al del Tramo I.

152. No obstante ello, debe apreciarse que a fin de poder desarrollar las actividades de rehabilitación en un plazo de tres (3) meses, Petroperú tendría que iniciarlas en la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, esto es, de forma paralela a las actividades de limpieza, conforme se advierte en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 2: Cronograma de actividades de limpieza



153. Sin embargo, conforme se advierte del Cronograma del Tramo I, las actividades de limpieza y de rehabilitación no fueron iniciadas de forma paralela, sino que las actividades de rehabilitación fueron iniciadas después de tres (3) meses de las actividades de limpieza. Ello es así debido a que, producto de la experiencia de Petroperú plasmada a través del Informe Ambiental denominado Informe Especial de Culminación de Actividades Ejecutadas para atender la emergencia en el km 41+833, previo a la ejecución de actividades de rehabilitación, deben realizarse actividades previas. Ello se aprecia a continuación:

5.1. Confinamiento y recuperación de petróleo derramado

- 5.1.1. Confinamiento del producto derramado utilizando barreras de contención
- 5.1.2. Recuperación de crudo derramado en cilindros
- 5.1.3. Recuperación de crudo emulsionado con agua de lavado en cilindros.
- 5.1.4. Habilitación de viaducto para el transporte de sacos contaminados.
- 5.1.5. Trasteo de cilindros entre punto de contingencia hacia orillas del Marañón.
- 5.1.6. Transporte de cilindros vía fluvial desde el río Marañón hasta la Estación 5.

5.2. Limpieza y remediación de las áreas afectadas

- 5.2.1. Limpieza del área realizada por cuadrillas de personal contratado**
- 5.2.2. Embolsado de sacos con material contaminado
- 5.2.3. Transporte de sacos desde áreas afectadas hacia centros de acopio en el km 41.
- 5.2.4. Traslado de sacos de km 41 a cruce del río Cuninico
- 5.2.5. Remediación Electrocinética**

5.3. Traslado y disposición de material contaminado

- 5.3.1. Habilitación de almacén temporal de cilindros con crudo y agua emulsionada en la Estación 5
- 5.3.2. Retiro, transporte, tratamiento y/o disposición final de material contaminado.

5.4. Plan Post Remediación

- 5.4.1. Contratación de servicio de evaluación ambiental y social de la zona afectada
- 5.4.2. Evaluación ambiental y social de acuerdo a Contrato (ERM)

5.5. Monitoreos ambientales participativos con organismos fiscalizadores (agua y suelo)

- 5.5.1. Análisis de suelos y aguas (áreas involucradas) inmediatamente ocurrida la contingencia ambiental
- 5.5.2. Análisis de suelos y aguas (áreas involucradas) durante los trabajos de limpieza y remediación.

154. Teniendo en cuenta la realización de actividades previas antes de la ejecución de las actividades de rehabilitación, corresponde modificar el plazo para la presentación del Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas. En ese sentido, considerando que las actividades de rehabilitación en el Tramo I (EKO GRID) fueron iniciadas aproximadamente después de tres (3) meses del inicio de las actividades de limpieza, para una extensión 87 000 m², esta Sala considera que el plazo de un (1) mes para un área impactada de 10,400 m² en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, resulta proporcional.



155. Por todo ello, atendiendo al plazo de tres (3) meses otorgado para la ejecución de las actividades de remediación, conforme fuese expuesto en el considerando N° 151 de la presente resolución, aunado a lo señalado en el considerando anterior, esta Sala considera que corresponde modificar el plazo para la presentación del Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas; de tres (3) meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFDSAI a cuatro (4) meses de notificada la resolución apelada.

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 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° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, en el extremo que ordenó a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. la medida cautelar consistente en ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano y el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano y realizar dichas acciones; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.



SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, en el extremo de los plazos otorgados a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. para la presentación al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA de los cronogramas de las actividades de limpieza y rehabilitación y para la ejecución de las actividades de limpieza contempladas en el cronograma correspondiente; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.



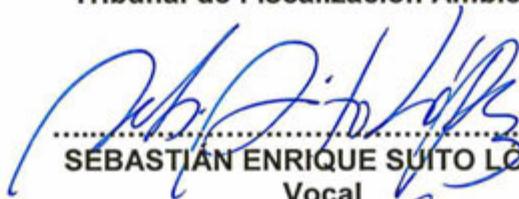
TERCERO.- MODIFICAR la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, en el extremo del plazo otorgado a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. para presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA un Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas, disponiéndose que, al cabo de cuatro (4) meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA un Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



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



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



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