



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° 052-2016-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° 883-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: “Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI del 27 de junio de 2016, al no contar esta con la debida motivación para denegar la solicitud de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. relacionada con la modificación del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, y modificada mediante la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE del 4 de mayo de 2016.

Asimismo, en aplicación de la facultad atribuida en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se deniega la solicitud antes referida, en tanto no se presentaron los supuestos para modificar la medida cautelar en cuestión, los cuales se encuentran recogidos en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, esto es, circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción.”

Lima, 5 de agosto de 2016

I. ANTECEDENTES

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 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 Piura³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

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 refinerías 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

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**).

(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 Maraón, 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 Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.

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

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 sesenta (60) días calendario contados a partir de la notificación de Las observaciones bajo apercibimiento de sanción.

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

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

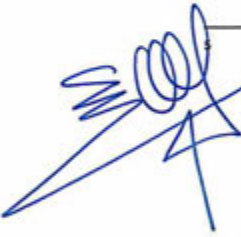
El plazo máximo de siete (7) años a que se hace referencia en la presente, Disposición se contará a partir del 31 de mayo de 1995.

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


3. Posteriormente, 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".

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

 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.

 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.

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).

 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, 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 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.

las actas de 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

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 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."

supervisión 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 la Medida Cautelar tramitada por el OEFA en atención a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP

8. 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 OEFA¹⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en

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 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: Náuseas, 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."

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

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-MCautelar¹⁷ del 24 de febrero de 2016, mediante el cual sustentó la medida cautelar propuesta (en adelante, Informe Técnico que sustenta la medida cautelar)¹⁸.

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.

- 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).

¹⁷ Fojas 154 a 219.

¹⁸ 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, y 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 (...)

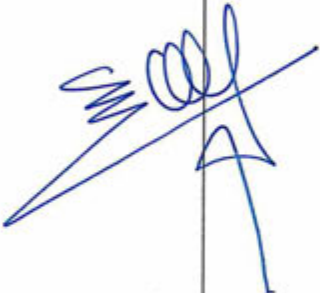


Artículo 24°.- Procedimiento para el dictado de medidas cautelares

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.

(...)

9. 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/DFSAI¹⁹, 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:

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
   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>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

¹⁹ Fojas 220 a 299. Cabe precisar que dicha resolución directoral fue notificada a Petroperú el 29 de febrero de 2016 (foja 300).

Medida cautelar	
Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	<p>crudo sobre el suelo, sedimento o agua, que pudiera suceder producto de la sedimentación del hidrocarburo de fracción pesada.</p> <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><u>Rehabilitación:</u></p> <p>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).</p> <ol style="list-style-type: none"> 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, II. Cronograma de la rehabilitación. <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/DFSAI.
Elaboración: TFA.

10. 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 administrativo²⁰.
11. A través de la Resolución Directoral N° 292-2016-OEFA/DFSAI del 3 de marzo de 2016²¹, 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/DFSAI²².
12. El 18 de marzo de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI²³, 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).
13. Luego del análisis de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso administrativo, la Sala Especializada en Energía (en adelante, **SEE**) del Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) emitió la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE del 4 de mayo de 2016, a través de la cual

²⁰ Fojas 302 al 321.


²¹ Fojas 322 a 327. Debe mencionarse que la referida resolución directoral fue notificada a Petroperú el 7 de marzo de 2016 (foja 332).

²² Dicha decisión se sustentó 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/CD y en el numeral 20.4 del artículo 20° de 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 emergencia; (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).

²³ Fojas 471 a 605.

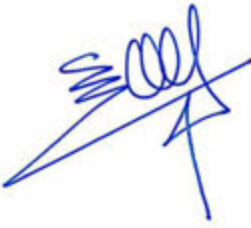


confirmó la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, en el extremo que ordenó a Petroperú el cumplimiento de la medida cautelar consistente en ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 y el 3 de febrero del 2016 en el ONP; y la modificó en el extremo del plazo otorgado, disponiendo que, al cabo de cuatro (4) meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, dicha empresa presente al OEFA un Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas.

14. Mediante escrito con Registro N° 044880 del 24 de junio de 2016²⁴, Petroperú presentó ante la DFSAI una "solicitud de modificación del plazo de medida cautelar" a efectos de que dicha instancia modifique el plazo de presentación del Informe Final de los trabajos de limpieza y de rehabilitación en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos en el ONP, conforme fuese inicialmente ordenado en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI (modificada por la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE en este extremo). Asimismo, precisó que dicha solicitud buscaba culminar, únicamente, los trabajos de limpieza y de rehabilitación en el Ramal Norte del ONP, toda vez que los trabajos en el Tramo II se encontrarían terminados²⁵.


15. Los argumentos expuestos por el administrado que sustentarían su solicitud fueron los siguientes:

Sobre la falta de sustento técnico para fijar el plazo de ejecución de la medida cautelar dictada por la DFSAI



(i) Petroperú sostuvo que la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI y la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE no sustentan técnicamente el plazo para la ejecución de las acciones de limpieza y de rehabilitación en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, más aun tomando en consideración que el artículo 23° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD y el numeral 24.1 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD establecen que, para el dictado de una medida cautelar debe emitirse, previamente, un Informe Técnico que la sustente²⁶.

²⁴ Fojas 971 a 1008. Cabe precisar que dicha resolución directoral fue notificada a Petroperú el 27 de junio de 2016 (foja 1014).



²⁵ Al respecto, el administrado precisó que la solicitud de modificación del plazo para la culminación de los trabajos de limpieza y de rehabilitación en el Ramal Norte del ONP "...es hasta el 30 de junio de 2017..." (foja 971). No obstante, en su mismo escrito, mencionó que el plazo de culminación de dichos trabajos sería hasta fines del mes de abril de 2017 (foja 977).

Por otro lado, con referencia al Tramo II del ONP, señaló que solo se estaban ejecutando trabajos complementarios, lo cual sería reportado a través del Informe Final, dentro del plazo dispuesto por el OEFA.

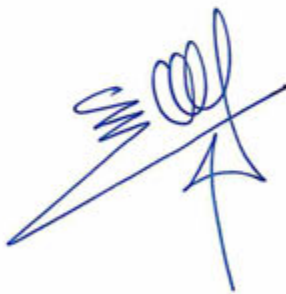
²⁶ A efectos de destacar la relevancia de un informe técnico, Petroperú mencionó que dicho documento constituye un medio probatorio que sustenta la decisión del OEFA para el dictado de medidas cautelares, y que además



- (ii) En ese sentido, Petroperú manifestó que, al no haber tal sustento respecto del plazo para la ejecución de la medida cautelar, la decisión de la DFSAI habría devenido en “desproporcional y arbitraria”, y habría vulnerado de esta manera el principio de razonabilidad recogido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444).
- (iii) Asimismo, señaló que una decisión que no cuente con respaldo técnico no constituirá una decisión motivada ni fundada en derecho conforme a lo exigido por el principio del debido procedimiento administrativo, siendo por tanto nula.
- (iv) Ante ello, según advierte Petroperú, es que presentó cronogramas de actividades de limpieza y de rehabilitación, las cuales resultan ser medios idóneos que no solo sustentan las actividades necesarias a realizar en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo, sino también sustentan los plazos que tomaría realizar dichas actividades. De esta manera, se demostraría la necesidad de dictar un plazo mayor al otorgado y así cumplir con la finalidad de la medida cautelar.

Sobre las circunstancias que no pudieron ser consideradas en el dictado de la resolución cautelar y las circunstancias sobrevinientes a su dictado

Causas que no fueron consideradas al momento de emitir la resolución cautelar



- (v) Petroperú señaló que las causas que no fueron consideradas al momento de emitir la resolución cautelar son aquellas circunstancias que, existiendo al momento de dictar la medida cautelar, por diversas razones, no fueron valoradas en el acto administrativo que la dictó. Dentro de dichas circunstancias, resaltó las siguientes:
- a) La resolución de la DFSAI no hace mención –en el acápite donde fundamenta la razonabilidad de la medida cautelar– a datos técnicos que sustenten la duración del plazo de ejecución de las acciones de limpieza y rehabilitación. Dichos datos deberían haber estado incluidos en el Informe Técnico N° 002-2016-OEFA/DS del 24 de febrero de 2016, el cual recomienda el dictado de una medida cautelar a ser cumplida por Petroperú.

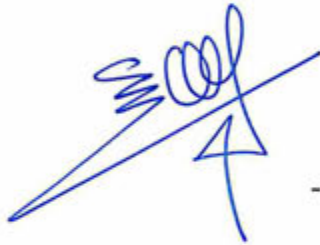


representa una garantía para el administrado, ello al permitir materializar lo decidido por la Administración. Asimismo, precisó que las actividades de limpieza y remediación de los derrames de petróleo crudo y sus plazos estimados de ejecución, solo podrían ser determinados de manera idónea por especialistas en la materia, siendo que de conformidad con los artículos 188° y 262° del Código Procesal Civil, para aquellos conocimientos distintos al jurídico, el juzgador podrá apoyarse en las pericias (foja 973).



b)

De otro lado, Petroperú sostuvo que los cronogramas de las acciones de limpieza y de rehabilitación que presentó ante el OEFA²⁷ *constituirían circunstancias no consideradas al momento de la emisión de la medida cautelar*, toda vez que estos habrían sido elaborados conforme a lo previsto en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM y Decreto Supremo N° 039-2014-EM, según los cuales las obligaciones del titular de la actividad de hidrocarburos frente a eventos inesperados o indeseados (como los acaecidos en el ONP), debían considerar lo siguiente²⁸:



- Establecer un procedimiento a seguir con la finalidad de determinar el impacto a la flora, fauna, suelo y a la salud de los pobladores para, posteriormente, realizar las actividades de rehabilitación (Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM y Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM – artículo 6°²⁹).
- El "Plan de Rehabilitación" solo se activará cuando los impactos ambientales negativos, inicialmente, no pudieron ser evitados o prevenidos, ni reducidos mitigados o corregidos (artículo 4° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM³⁰). Es por

²⁷ Cronogramas del 10 de marzo de 2016 al 27 de abril de 2016.

²⁸ Cabe señalar que, con el propósito de sustentar su argumento, Petroperú adjuntó a su escrito de solicitud del 24 de junio de 2016 un documento denominado "Sustento Técnico de Cronograma de Ejecución de Actividades de Rehabilitación para cumplimiento de Medida Cautelar impuesta por OEFA con Resolución N° 255-2016-OEFA/DFSAL" (fojas 980 a 984).

²⁹ DECRETO SUPREMO N° 002-2014-MINAM, Aprueban disposiciones complementarias para la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2014.

Artículo 6°.- Acciones a desarrollar en caso de circunstancia o evento indeseado o inesperado

El titular de la actividad involucrada en circunstancia o evento indeseado o inesperado producido por causas naturales, humanas o tecnológicas que como resultado generen la liberación de uno o varios materiales peligrosos que afecten la salud o el ambiente de manera inmediata, deberán ejecutar de forma rápida e inmediata las acciones destinadas a reducir los impactos ambientales ocasionados, en concordancia con los ECA para Suelo. Lo señalado anteriormente es exigible para los casos de los titulares que cuenten o no con un plan de contingencia. Para verificar la efectividad de las acciones desarrolladas, el titular deberá realizar un muestreo de comprobación conforme con lo establecido en la Guía para Muestreo de Suelos, cuyos resultados serán remitidos a la autoridad competente; quien evalúa y determina la necesidad de ejecutar la fase de caracterización, incluyendo la elaboración del Plan de Descontaminación de Suelos, que deberá ser presentado en un plazo no mayor de veinticuatro (24) meses, contados desde la fecha del mencionado pronunciamiento. Lo regulado en el presente artículo no exime a los responsables de la presentación del cronograma de remediación establecido en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, ni de las obligaciones de reporte contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD y demás regulaciones ambientales sectoriales.


³⁰ DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM. Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

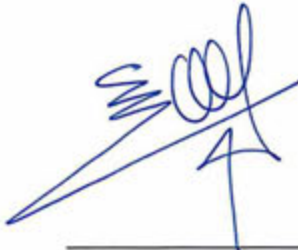
Artículo 4.- Definiciones

Para efectos de la aplicación del presente Reglamento se observarán las siguientes definiciones, sin perjuicio de lo establecido en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2002-EM, en lo que sea aplicable, y demás normas específicas del Subsector Hidrocarburos, adecuadas a las definiciones contenidas en la normatividad establecida por el Ministerio del Ambiente.



ello que, de acuerdo con Petroperú, el artículo 66° del mencionado decreto supremo³¹ establece que una vez superada la contingencia, y solo si se requiere, se presentará el Plan de Rehabilitación. Ello, permitiría concluir que este plan contiene actividades que no podrían *per se* determinarse sin antes obtener los resultados de acciones previas como las de limpieza.

- 
- c) Atendiendo a dichas consideraciones, Petroperú manifestó que activó su Plan de Contingencia a fin de realizar acciones inmediatas destinadas a reducir los impactos ambientales ocasionados en los ecosistemas involucrados en el ONP.
- d) Asimismo, mencionó que en su escrito del 27 de abril de 2016 habría detallado el proceso a seguirse frente a eventos inesperados que generan impactos al ambiente. En ese sentido, señaló que se habría detallado –de acuerdo con la Guía para la elaboración de planes de descontaminación de suelos del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM– lo siguiente:



“...los pasos previos a seguir para determinar la necesidad de accionar planes de rehabilitación, precisando el seguimiento de la Guía para la elaboración de estudios de Evaluación de Riesgos a la Salud y el Ambiente (ERSA) y la Guía para la elaboración de los Planes de Descontaminación de Suelos (PDS), como lo exige la norma y como lo encontramos en diagrama de flujo adjuntado en el Anexo II, página 8 del escrito mencionado, en observancia al

(...)

Plan de Rehabilitación.- Instrumento de Gestión Ambiental Complementario dirigido a recuperar uno o varios elementos o funciones alteradas del ecosistema después de su exposición a los impactos ambientales negativos que no pudieron ser evitados o prevenidos, ni reducidos, mitigados o corregidos.

³¹

DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM.

Artículo 66.- Siniestros y emergencias

En el caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

Presentada la solicitud del Plan de Rehabilitación, la Autoridad Competente respectiva, procederá a su revisión, la misma que deberá efectuarse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles. En caso de existir observaciones, se notificará al Titular, por única vez, para que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles las subsane, bajo apercibimiento de declarar el abandono del procedimiento.

Los Planes de Rehabilitación deberán ser suscritos por el Titular y al menos dos (02) profesionales habilitados por el Colegio Profesional correspondiente, los cuales deberán contar con capacitación y experiencia en aspectos ambientales.



esquema establecido en la página 32 de la guía antes mencionada, ordenada por la máxima autoridad ambiental".³²

- (vi) De acuerdo con lo anteriormente mencionado, la empresa indicó que el plazo para la ejecución de la medida cautelar debía prolongarse según los cronogramas que presentó, precisando que para la contingencia ocurrida en el Ramal Norte del ONP dicho plazo debía extenderse hasta fines de abril de 2017.
- (vii) Por otro lado, manifestó que, si bien la resolución de la SEE del TFA (Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE) modificó el plazo de la medida cautelar, la autoridad persistiría en vincular –como sustento técnico– los eventos materia del presente procedimiento con el ocurrido en el Tramo I en junio de 2014³³, desconociendo que, para realizar la modificación de la medida cautelar, debió seguirse el mismo procedimiento establecido para su dictado (contar con un informe técnico que sustente su nueva decisión relacionada con la modificación del plazo). Es por ello que, según la administrada, la resolución del TFA tampoco cumpliría con el presupuesto de razonabilidad exigido para el dictado de medidas cautelares.

Causas sobrevinientes

- (viii) Petroperú señaló que en la ejecución de la medida cautelar se habrían presentado distintos acontecimientos que no le serían imputables, los cuales habrían retrasado las actividades programadas en las zonas impactadas con petróleo crudo correspondiente al Ramal Norte. En ese sentido, señaló que a la fecha habría sucedido lo siguiente:

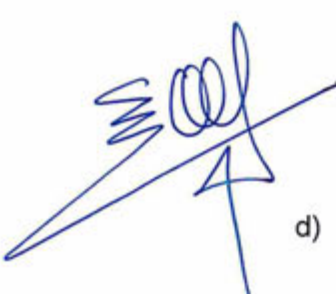


- a) Suspensión de las actividades de remediación realizadas en el Ramal Norte del ONP desde el 9 hasta el 24 de mayo de 2016, debido a presiones sociales de pobladores de las comunidades aledañas.
- b) Demora en las actividades de lavado al advertirse la existencia de hidrocarburos a profundidades de 40 cm y 60 cm, debido a la ejecución de calicatas, conforme constaría en el Informe de elaboración de calicatas en punto 0 correspondiente al Ramal Norte del ONP de fecha 31 de marzo de 2016 elaborado por la empresa Lamor.
- c) Resolución de contrato con la empresa SERPREMOR del 26 de mayo de 2016 (empresa encargada del servicio de recuperación y



³² Foja 977.

³³ De acuerdo con el administrado, ello se podría desprender de su considerando 133.



acopio de materiales contaminados en la quebrada Cashacaño). Sobre el particular, detalló que dicha resolución se debió al incumplimiento de las obligaciones pactadas como la referida al pago de remuneraciones de los trabajadores, lo cual habría generado la paralización total de las labores el día 23 de abril de 2016.


d) Paralización de trabajos por precipitaciones fluviales, conforme quedaría acreditado en el documento denominado "Análisis de Precipitaciones en el Km 206", realizado por la empresa Traffic.com SAC.

(ix) Finalmente, señaló que los artículos 1314° y 1315° del Código Civil respaldaban lo sucedido, en la medida que actuó de forma diligente al contratar a las empresas necesarias para llevar a cabo las actividades ordenadas por la DFSAI, razón por la cual el cumplimiento parcial, tardío, defectuoso e incluso la misma inejecución no podría serle imputable.



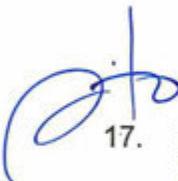
16.

El 27 de junio de 2016, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI³⁴, a través de la cual denegó la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI. Dicha decisión se sustentó en los siguientes fundamentos:

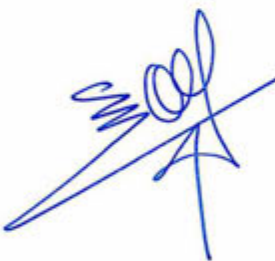
- i) La DFSAI sostuvo que, dentro de los argumentos expuestos por Petroperú en su recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, se encontraba el referido a que los plazos otorgados para el cumplimiento de la medida cautelar no contaban con sustento técnico, toda vez que no se habría incluido el análisis de los "verdaderos elementos" que influirían en el proceso de limpieza y rehabilitación de las áreas impactadas por los derrames de petróleo crudo.
- ii) En atención a dicho argumento –según sostiene la DFSAI– es que mediante Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE del 4 de mayo del 2016, la SEE del TFA se pronunció y confirmó la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, modificando el plazo para la presentación del Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas, de tres (3) a cuatro (4) meses, contados desde la notificación del acto administrativo apelado.
- iii) En ese sentido, la primera instancia concluyó que, mediante la emisión de la mencionada resolución, el TFA se habría pronunciado, de forma oportuna, sobre la solicitud de modificación del plazo para el
- 

cumplimiento de la medida cautelar y habría valorado todas las circunstancias que afectarían su cumplimiento. Asimismo, precisó que *"...al haberse encontrado el administrado en posibilidad de presentar todos los medios probatorios pertinentes para que sean valorados por dicha instancia, no resultaba pertinente la solicitud realizada por Petroperú"*.³⁵

- iv) Finalmente, la DFSAI precisó –sobre la base de los plazos indicados por el TFA– que Petroperú debía concluir con las acciones de limpieza y rehabilitación de las áreas impactadas con hidrocarburos, así como presentar el Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas a los cuatro (4) meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, esto es, hasta el miércoles 29 de junio de 2016.



17. El 30 de junio de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI, con el fin de que sea declarada nula y, en virtud de ello, esta Sala declare fundada su solicitud de "modificación cautelar". Los argumentos expuestos por dicha empresa en el referido recurso administrativo fueron los siguientes:


- a) Petroperú manifestó que la DFSAI *"mal puede pretender sustentar la denegatoria de una modificación en el hecho que el TFA ya se pronunció con anterioridad, sobre un pedido de modificación..."*³⁶. Al respecto, el administrado refirió que el pronunciamiento del TFA fue emitido en respuesta al recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, siendo que las pretensiones incluidas en el citado recurso fueron: i) anular la medida cautelar interpuesta mediante dicha resolución directoral; y, ii) *"declarar una nueva medida cautelar, la cual revise y acepte las propuestas de actividades y cronogramas adjuntados al escrito impugnativo"*³⁷. En ese sentido, indicó que en ningún extremo de su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI se buscó la *"modificación de la medida cautelar"* sino la nulidad de aquella ya dictada y, en consecuencia, la emisión de una nueva³⁸.
- 

³⁵ Foja 1012 reverso.

³⁶ Foja 1123.

³⁷ Foja 1123. Sobre el particular, Petroperú destacó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207° de la Ley N° 27444, el superior jerárquico –en este caso, el TFA– puede emitir una decisión de dos (2) tipos: desestimatoria (de su recurso de apelación) y estimatoria (de su recurso de apelación). Asimismo, precisó que, en caso de tratarse de una decisión estimatoria, la segunda instancia –además de declarar la nulidad del acto apelado– podrá ordenar la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (disponiendo que la primera instancia emita un nuevo pronunciamiento), o emitir (ella misma) una nueva decisión respecto del fondo del asunto, en caso contase con los medios suficientes para ello.

³⁸ Para tales efectos, el administrado citó lo indicado en el numeral 2.3.9 de su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI:



b) Atendiendo a ello, Petroperú alegó que la decisión del TFA de ampliar el plazo para la presentación del informe final no anulaba *per se* la posibilidad de que fácticamente se presenten causas por las cuales se sustente la solicitud de modificación de plazo del mandato cautelar³⁹.

c) Por otro lado, el administrado señaló que en virtud del artículo 612° del Código Procesal Civil, las medidas cautelares tienen la característica de ser variables, lo cual implica que estas pueden ser variadas cuantas veces varíen los presupuestos fácticos que impulsaron su dictado, más aun cuando existen causales sobrevinientes que así lo justifiquen. En tal sentido, destacó que la perdurabilidad del plazo fijado para cumplir los mandatos dependerá, inevitablemente, de que estos sean los idóneos para cumplir la finalidad de la tutela cautelar.

d) En atención a ello, Petroperú manifestó que la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI vulneró el principio del debido procedimiento administrativo, ello al no haber obtenido una decisión motivada y fundada en derecho, lo cual a su vez constituiría omisión a uno de los requisitos de validez del acto administrativo⁴⁰. Asimismo, sostuvo que la DFSAI, a través de la resolución apelada, atentó contra el principio de verdad material, toda vez que, pese a que el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI no buscaba la modificación de la medida cautelar, el TFA (en su pronunciamiento) solo valoró las pruebas aportadas hasta ese momento. En ese sentido, no podría presumirse que las circunstancias que motivaron su pronunciamiento aún se mantienen.

e) Finalmente, precisó que la resolución apelada no podría ser conservada, toda vez que si bien era cierto que el numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 27444 considera la motivación insuficiente o

"2.3.9 Teniendo en cuenta, consideramos que el órgano superior jerárquico debería reevaluar los plazos otorgados para la ejecución de las actividades de limpieza, con el fin de que se adecuen con los plazos ya establecidos por LAMOR, en la medida que estos son los que responden a la realidad y técnicamente viables de cumplir. Planteándose así la necesidad de la emisión de una nueva medida cautelar con fundamentos técnicos reales y serios."

³⁹ Dicha argumentación cobraba mayor fuerza, de acuerdo con el administrado, en el sentido de que la ampliación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar efectuado por el TFA no se fundamentó en el contenido de los cronogramas elaborados por sus técnicos, sino en el plazo propuesto por Petroperú para la limpieza y la rehabilitación del área afectada con hidrocarburos en el Tramo I del ONP, a consecuencia del derrame ocurrido el 30 de junio de 2014.

⁴⁰ Al respecto, el administrado alegó que la DFSAI no habría exteriorizado las razones fácticas ni jurídicas del sustento de su decisión, ni tampoco habría respondido a las alegaciones expuestas en su escrito de solicitud de ampliación de plazo. Además, tampoco habría valorado las pruebas presentadas en este, ni tampoco habría analizado o interpretado su pedido en el marco de las disposiciones aplicables a la modificación de la medida cautelar (como aquella contenida en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD). Más bien –precisó– la DFSAI habría relacionado su pedido al recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.

parcial como un vicio no trascendente que determina la conservación del acto administrativo, la motivación expuesta por la DFSAI no habría contado con dichas características, al ser esta errónea. Sumado a ello, agregó que el tipo de conservación del acto recogido en el referido numeral tampoco se presentaría en el presente caso, dado que de haberse valorado las pruebas ofrecidas, la DFSAI hubiera decidido modificar la medida cautelar.

18. El 26 de julio de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Petroperú, tal como consta en el acta correspondiente.

II. COMPETENCIA

19. 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**)⁴¹, se crea el OEFA.
20. 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° 30011⁴² (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.

⁴¹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano 14 de mayo de 2008. Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

⁴² **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:

(...)

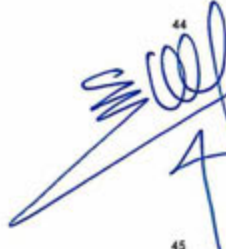
c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos 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.

-  21. 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 OEFA⁴³.
22. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁴⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin⁴⁵ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁴⁶ 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.
23. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴⁷, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA⁴⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

⁴³ 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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

 ⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.


⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

 ⁴⁸ 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

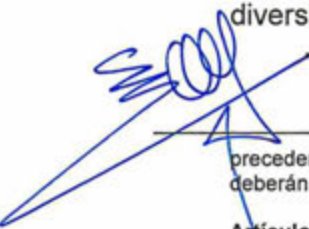


órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

25. 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)⁴⁹.
26. 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**)⁵⁰, 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.



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.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁵⁰ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.


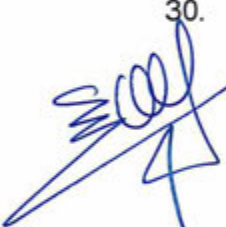
Artículo 2°.- Del ámbito

(...)



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.



27. 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.
-  28. 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 ambiente⁵¹.
29. 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 fundamental⁵², cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁵³; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁵⁴.
-  30. 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.
31. 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

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.


⁵² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

⁵³ 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".

 ⁵⁴ 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.

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 inciertos⁵⁵.

32. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, esta Sala interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo para el dictado de medidas administrativas.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

33. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

i) Si la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI incurrió en algún vicio que acarree su nulidad.

ii) Si en el presente procedimiento se han presentado los supuestos previstos en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, a efectos de modificar el plazo de presentación del Informe Final.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI incurrió en algún vicio que acarree su nulidad

34. En su recurso de apelación, Petroperú manifestó que la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI debía ser declarada nula, toda vez que la DFSAI *"mal puede pretender sustentar la denegatoria de una modificación en el hecho que el TFA ya se pronunció con anterioridad, sobre un pedido de modificación..."*⁵⁶. Al respecto, refirió que el pronunciamiento del TFA fue emitido en respuesta al recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI. Precisó además que el citado recurso de apelación no buscó la "modificación de la medida cautelar" sino la nulidad de aquella ya dictada y, en consecuencia, la emisión de una nueva.

35. Asimismo, señaló que la decisión del TFA de ampliar el plazo para la presentación del informe final –a través de la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE– no anulaba *per se* la posibilidad de que fácticamente se presenten causas por las cuales se sustente la solicitud de modificación de plazo

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁵⁶ Foja 1123.

del mandato cautelar, conforme a lo previsto en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

36. En atención a ello, Petroperú manifestó que la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI habría vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo, ello al no haber obtenido una decisión motivada y fundada en derecho – lo cual constituiría omisión a uno de los requisitos de validez del acto administrativo. Asimismo, sostuvo que la DFSAI, a través de la resolución apelada, habría atentado contra el principio de verdad material, toda vez que, pese a que el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI no buscaba la modificación de la medida cautelar, el TFA (en su pronunciamiento) solo valoró las pruebas aportadas hasta ese momento. En tal sentido, no podría presumirse que las circunstancias que motivaron su pronunciamiento aún se mantienen.
37. Con relación a ello, debe indicarse en primer lugar que, conforme a lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁵⁷, existen dos (2) principios jurídicos relacionados con la motivación de los actos administrativos: el principio de verdad material y el principio del debido procedimiento⁵⁸. El primero de ellos dispone que los hechos que sustenten las

57

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

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

(...)

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

(...)

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

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

58

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

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

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

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

38. Partiendo de lo antes expuesto, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, exponer los hechos (debidamente probados) que sirven de sustento a sus decisiones⁵⁹ y, por otro, que tales decisiones se encuentren fundadas o sustentadas en normas que la facultan a adoptar dichas decisiones (en este caso, la denegatoria de la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar), ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
39. Dicho esto, debe mencionarse en segundo lugar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo. Nótese en ese sentido que, según lo señalado en el artículo 6° de la Ley N° 27444 bajo análisis, la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado⁶⁰.

"(...) 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 (...)."

⁵⁹ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados** (con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado).

⁶⁰ **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.

(...)

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.

- 
40. Por otro lado, corresponde señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD dispone en su artículo 21⁶¹ 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, orientada a asegurar la eficacia de la resolución final y a evitar daños ambientales irreparables. Asimismo, dicho instrumento recoge en su artículo 22° los presupuestos para su dictado, siendo estos: la verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa, el peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final, y la razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la resolución final.
41. Ahora bien, atendiendo a una de las características de la medida cautelar, esto es, su variabilidad⁶², la mencionada medida puede ser modificada en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. En esa línea el numeral 146.2 del artículo 146° de la Ley N° 27444 dispone que *"las medidas cautelares podrán ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción"*.
42. Sobre este punto cabe destacar que, incluso en aquellos casos en los cuales la medida cautelar resulte ser confirmada por el superior jerárquico –ello en virtud del recurso de apelación interpuesto por el administrado contra la resolución que ordena su cumplimiento, y siempre que la solicitud de modificación de la misma se sustente en cambios de las circunstancias que sirvieron de base a la primera instancia para dictarla– la referida solicitud de modificación podrá ser presentada



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

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

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

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

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

⁶¹ **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.




⁶² Otra de las características es ser provisoria e instrumental:

RESOLUCION MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.

Características de la medida cautelar.-

Artículo 612.- Toda medida cautelar importa un prejuzgamiento y es provisoria, instrumental y variable.

por el administrado, ante la autoridad correspondiente⁶³. Ello es así debido a que la medida cautelar "al no ser una providencia definitiva puede ser variada en la medida que varíen las circunstancias que justificaron su nacimiento"⁶⁴.



43. Habiendo precisado dicha cuestión, esta Sala considera pertinente determinar si en observancia del deber de motivación de los actos administrativos, la DFSAI dictó la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI con base en hechos que fueron debidamente probados y en el marco de las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD. Para ello, se hará alusión a aquellos hechos que se presentaron en el transcurso del procedimiento administrativo para el dictado de la medida cautelar impuesta a Petroperú.

44. Sobre el particular, mediante Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de una 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".

45. Asimismo, en la referida resolución directoral, la DFSAI estableció diferentes obligaciones para dar cumplimiento a la medida administrativa en cuestión, así como plazos para el cumplimiento de cada una de las etapas correspondientes:




⁶³ PRIORI POSADA, Giovanni, *La Tutela Cautelar. Su configuración como derecho fundamental*. Lima: Ara, 2006; pp. 110 y 111.

⁶⁴ PALACIOS PAREJA, Enrique A. *Reflexiones sobre la caducidad de las medidas cautelares*. Ius Et Veritas. Lima. Año 14, número 29, p. 26.

Al respecto, cabe destacar que, al comentar la "provisionalidad" de la medida cautelar como otra de sus características, Palacios Pareja precisa lo siguiente:

"La provisionalidad se deriva en gran parte del carácter instrumental de la medida cautelar. En efecto, el hecho de que la medida cautelar nazca para asegurar la eficacia de otra providencia hace que la aparición de esta última acarree su extinción. Así, "al depender del fallo definitivo, la medida cautelar deja de ser un acto temporal y se convierte en un acto provisorio. Es decir, no tiene una determinada duración sino que depende de la realización de un hecho. (...) Recordemos que la medida cautelar se dicta, y su existencia se justifica, en tanto el proceso está pendiente, en tanto existe un estado de incertidumbre acerca del derecho que se discute, con la finalidad de garantizar la eficacia de la futura declaración de certeza.



Ver: PALACIOS PAREJA, Enrique A. *Reflexiones sobre la caducidad de las medidas cautelares*. Ius Et Veritas. Lima. Año 14, número 29, p.27



Cuadro N° 2: Plazos otorgados a Petroperú por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 255-2015-OEFA/DFSAI para el cumplimiento de la medida cautelar

Medida cautelar: Ejecutar de manera inmediata acciones de Limpieza y acciones de rehabilitación de las zonas afectadas por el derrame.		
Acción	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.
Presentación de informes	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 tres (3) meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI

Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

46. Ahora bien, de manera posterior (esto es, el 18 de marzo de 2016), el administrado interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, 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 más ajustada a razones técnicas..."*⁶⁵). Cabe destacar que la


⁶⁵ Las pretensiones de Petroperú indicadas en el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, fueron las siguientes:

"Las pretensiones del recurso de apelación presentado son dos:

facultad de impugnar la mencionada decisión se encuentra recogida en el numeral 35.1 del artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD:

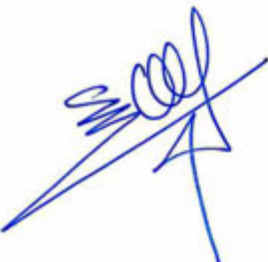
"Artículo 35° De la impugnación de las medidas administrativas

35.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración y apelación contra el dictado de una medida administrativa."



47. Dentro de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación, se encontraba el referido a que la resolución emitida por la DFSAI habría vulnerado el principio de razonabilidad recogido en la Ley N° 27444, toda vez que los plazos establecidos por dicha instancia para realizar las actividades de limpieza y de rehabilitación en las zonas afectadas por el derrame de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, eran irrazonables y desproporcionales, en la medida que no le permitiría ejecutar la totalidad de las actividades que exigiría el daño ocasionado en dicho plazo.

48. En atención al recurso de apelación presentado por el administrado, y de conformidad con el artículo 37° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁶⁶, la SEE del TFA emitió la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE el 4 de mayo de 2016, a través de la cual resolvió lo siguiente:



"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

a) La pretensión referida a ANULAR la Medida Cautelar interpuesta mediante la Resolución Subdirectoral (sic) N° 255-2016-OEFA/DFSAI, y , a continuación,

b) La pretensión de revisar y aceptar la propuesta de actividades y cronogramas adjuntados al presente (mediante distintos informes de la empresa LAMOR), a fin de DECLARAR una nueva medida cautelar más ajustada a razones técnica y que permitan ejecutar en su totalidad nuestra responsabilidad correccional y de reparación de los ambientes afectados por los mencionados derrames" (foja 474).

⁶⁶ RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.

Artículo 37°.- Del recurso de apelación

(...)

37.3 El Tribunal de Fiscalización Ambiental cuenta con un plazo máximo de treinta (30) días hábiles para resolver el recurso de apelación interpuesto contra una medida administrativa.

37.4 El Tribunal de Fiscalización Ambiental puede confirmar, revocar o anular, de modo parcial o total, la resolución apelada.



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." (Énfasis agregado)

49. Como puede advertirse, la SEE del TFA resolvió modificar el plazo para el cumplimiento de la medida cautelar dictada por la DFSAI en virtud del recurso de apelación interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI. En ese sentido, la SEE del TFA dispuso que la presentación del Informe Final (documento que acreditaría la ejecución de las actividades de limpieza y de rehabilitación en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP) debía extenderse a un (1) mes respecto del plazo que otorgó la DFSAI para la presentación del mencionado informe (es decir, al cabo de cuatro (4) meses de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI⁶⁷, Petroperú debía presentar el Informe Final, siendo que este plazo vencía el 29 de junio de 2016⁶⁸).

50. No obstante el plazo concedido por esta Sala, el 24 de junio de 2016 –es decir, antes del vencimiento del mismo– Petroperú presentó un escrito ante la DFSAI solicitando "la modificación del plazo de la medida cautelar" respecto del Ramal Norte del ONP, a efectos de que dicha instancia modifique el plazo de presentación del Informe Final de los trabajos de limpieza y rehabilitación en las

⁶⁷ La Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI fue notificada el 29 de febrero de 2016.

⁶⁸ Sobre este punto, es pertinente indicar que la DFSAI no otorgó, expresamente, un plazo para su ejecución. Sin embargo, en la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE, la SEE señaló lo siguiente:


"...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."

zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el ONP⁶⁹. Cabe destacar que la referida empresa sustentó el citado escrito en el hecho de que, en el presente caso, se habrían presentado los supuestos previstos en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁷⁰.



51.


En atención al pedido del administrado, el 27 de junio de 2016, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI, a través de la cual resolvió denegar la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar. Debe mencionarse que, de la revisión de la referida resolución directoral, es posible advertir que esta tuvo sustento en el hecho de que la SEE del TFA ya se había pronunciado (en la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE) sobre la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar en cuestión –dictada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI– y habría valorado todas las circunstancias que afectarían su cumplimiento. Asimismo, la primera instancia precisó que:



“...al haberse encontrado el administrado en posibilidad de presentar todos los medios probatorios pertinentes para que sean valorados por dicha instancia [la SEE del TFA], no resultaba pertinente la solicitud realizada por Petroperú”⁷¹.

52. Sobre el particular, si bien esta Sala modificó el plazo establecido por la primera instancia para el cumplimiento de la medida cautelar, ello no impide a que en virtud de lo previsto en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, la DFSAI –ya sea de oficio o a solicitud del administrado– evalúe la referida solicitud a efectos de verificar la eventual concurrencia de los supuestos previstos en el mencionado dispositivo legal, esto es, *“circunstancias sobrevinientes o [circunstancias] que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción”*.
53. En ese sentido, esta Sala considera que, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, la Autoridad Decisora debió evaluar –exponiendo las razones de su decisión– si tales circunstancias se presentaron en este caso, a efectos de amparar o no la solicitud formulada por el administrado el 24 de junio de 2016. No obstante, dicha instancia no cumplió con ello, manifestando que no era pertinente la solicitud presentada por Petroperú, en la medida que la SEE del

⁶⁹ Conforme inicialmente fue ordenado por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI y modificada por la SEE del TFA mediante la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE.



⁷⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N°007-2015-OEFA/CD.

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


(...)

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.

⁷¹ Foja 1012 reverso.

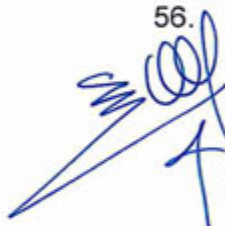


TFA ya se habría pronunciado respecto de la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar. Ello, según esta Sala, habría configurado una vulneración al principio del debido procedimiento, en lo concerniente a la falta de motivación del acto administrativo, el mismo que, a su vez, constituye un requisito de validez de dicho acto.


 54. En ese sentido, en aplicación del numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444⁷², corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 10° de la citada ley.

55. Sin perjuicio de ello, esta Sala considera que, en el presente caso, se cuenta con los elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. En tal sentido, y en aplicación de la facultad atribuida en el referido numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, se procederá a analizar si en el presente procedimiento se han presentado los supuestos previstos en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, los cuales pudiesen ameritar la modificación de la medida cautelar dictada por la primera instancia y confirmada por esta Sala.⁷³

V.2 Si en el presente procedimiento se han presentado los supuestos previstos en el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, a efectos de modificar el plazo de presentación del Informe Final

 56. Atendiendo a los hechos expuestos en el acápite precedente, debe destacarse que el numeral 24.3 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD recoge los siguientes supuestos que facultarían a la DFSAI a modificar la medida cautelar dictada: a) circunstancias que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción; o, b) circunstancias sobrevinientes.


57. Dicho esto, se procederá a continuación a analizar si en el presente caso se ha configurado alguna de las dos (2) circunstancias que la norma ha previsto para modificar el mandato cautelar, conforme a lo alegado por el administrado.

 ⁷² LEY N° 27444
Artículo 217°.- Resolución
(...)

217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

⁷³ Véase el artículo 1° de la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE.

Sobre las circunstancias que no pudieron ser consideradas en el momento de la adopción de la medida cautelar


- 
58. A efectos de sustentar la presencia de circunstancias que no pudieron ser consideradas al momento de la adopción del mandato cautelar, Petroperú manifestó que la resolución de la DFSAI no hace mención a datos técnicos que sustenten la duración del plazo de ejecución de las acciones de limpieza y de rehabilitación, los cuales, según precisó, debían encontrarse en el Informe Técnico N° 002-2016-OEFA/DS del 24 de febrero de 2016⁷⁴.
59. Asimismo, manifestó que, si bien la resolución de la SEE del TFA (Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE) modificó el plazo de la medida cautelar, esta Sala habría persistido en vincular –como sustento técnico– los eventos materia del presente procedimiento con aquel ocurrido en el Tramo I en junio de 2014⁷⁵, desconociendo que, para realizar la modificación de la medida cautelar, debió seguirse el mismo procedimiento establecido para su dictado, esto es, contar con un informe técnico que sustente su nueva decisión (modificación del plazo). En ese contexto, precisó que la resolución del TFA tampoco cumpliría con el presupuesto de razonabilidad exigido para el dictado de medidas cautelares⁷⁶.
60. Como puede apreciarse, los argumentos esgrimidos por Petroperú –lejos de sustentar una modificación del plazo de la medida cautelar sobre la base de circunstancias que no pudieron ser consideradas al momento de su adopción– buscan cuestionar la decisión de la DFSAI que motivó el dictado de la medida cautelar (Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI), lo cual fue cuestionado en su oportunidad a través del recurso de apelación interpuesto contra dicho pronunciamiento, y que fuese resuelto por esta Sala a través de la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE.



⁷⁴ Dicho informe fue elaborado por la Autoridad Instructora, la misma que recomienda el dictado de una medida cautelar para ser cumplida por Petroperú.

⁷⁵ De acuerdo con el administrado, ello se podría desprender de su considerando 133.


⁷⁶ En ese mismo sentido, Petroperú agregó los siguientes argumentos:

- 
- (i) En ese sentido, manifiesta que al no haber tal sustento respecto del plazo para la ejecución de la medida cautelar, la decisión de la DFSAI se habría convertido en una "desproporcional y arbitraria", vulnerando de esta manera el principio de razonabilidad que recoge la Ley N° 27444.
 - (ii) Asimismo, señaló que una decisión que no cuente con respaldo técnico no constituirá una decisión motivada y fundada en derecho conforme a lo exigido por el principio del debido procedimiento administrativo, siendo por ello nula.
 - (iii) Ante ello, según advierte Petroperú, es que presentó cronogramas de actividades de limpieza y de rehabilitación, los cuales resultan ser medios idóneos que no solo sustentan las actividades necesarias a realizar en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo, sino también sustentan los plazos que tomaría realizar las acciones de limpieza y de rehabilitación, demostrando de esta manera la necesidad de dictar un plazo mayor al otorgado y así cumplir con la finalidad de la medida cautelar.



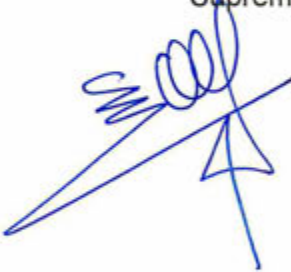
61. Adicionalmente, los citados argumentos buscan también cuestionar el pronunciamiento de esta Sala, al manifestar la existencia de una supuesta inobservancia a lo establecido en los numerales 24.1 y 24.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, en el sentido de que se habría omitido también seguir el procedimiento recogido en ambos numerales, a efectos de efectuar la modificación de la medida cautelar en cuestión.
62. Sobre este último aspecto, debe mencionarse que el TFA es el órgano que, en segunda y última instancia administrativa, resuelve el recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo que dicte la medida cautelar (en este caso, contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAL), ello de conformidad con lo establecido en el artículo 37° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD. En atención a ello, conforme a lo expuesto en los considerandos precedentes de la presente resolución; si bien esta Sala confirmó la medida cautelar (respecto de ejecutar acciones de limpieza y de rehabilitación), también es cierto que cumplió con modificar el plazo para su ejecución, atendiendo a que el administrado manifestó que el plazo otorgado por la DFSAL no le permitiría cumplir con la finalidad prevista para la medida administrativa.
63. Sin perjuicio de ello, cabe advertir que las disposiciones a las que hace alusión el administrado (numerales 24.1 y 24.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD) regulan la facultad de la Autoridad Instructora de solicitar a la Autoridad Decisora el dictado de una medida cautelar, adjuntando para ello un informe técnico que la sustente. En tal sentido, queda claro que esta no es una disposición cuyo cumplimiento corresponda a esta instancia administrativa.
64. Por otro lado, Petroperú sostuvo que los cronogramas de las acciones de limpieza y de rehabilitación que presentó ante el OEFA⁷⁷ constituirían circunstancias no consideradas al momento de la emisión de la medida cautelar, toda vez que estos habrían sido elaborados conforme a lo previsto en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM y Decreto Supremo N° 039-2014-EM, según los cuales las obligaciones del titular de la actividad de hidrocarburos frente a eventos inesperados o indeseados (como los acaecidos en el ONP), debían considerar lo siguiente:
- Establecer un procedimiento a seguir con la finalidad de determinar el impacto a la flora, fauna, suelo y a la salud de los pobladores para, posteriormente, realizar las actividades de rehabilitación (Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM y Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM).
 - El "Plan de Rehabilitación" solo se activará cuando los impactos ambientales negativos, inicialmente, no pudieron ser evitados o

⁷⁷ Cronogramas del 10 de marzo de 2016 a 27 de abril de 2016.



prevenidos, ni reducidos mitigados o corregidos (artículo 4° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM). Es por ello que, de acuerdo con Petroperú, el artículo 66° del mencionado decreto supremo establece que una vez superada la contingencia y, solo si se requiere, se presentará el Plan de Rehabilitación. Ello, permite concluir a Petroperú que este plan contiene actividades que no podrían *per se* determinarse sin antes obtener los resultados de acciones previas como las de limpieza.

65. Atendiendo a dichas consideraciones, Petroperú manifestó que activó su Plan de Contingencia a fin de realizar acciones inmediatas destinadas a reducir los impactos ambientales ocasionados en los ecosistemas involucrados en el ONP, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 66° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM y en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM.
66. Asimismo, mencionó que habría detallado –en su escrito del 27 de abril de 2016– el proceso a seguir frente a eventos inesperados que generan impactos al ambiente. En ese sentido, señaló que se habría detallado –de acuerdo con la Guía para la elaboración de planes de descontaminación de suelos del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM– lo siguiente:



*“...los pasos previos a seguir para determinar la necesidad de accionar planes de rehabilitación, precisando el seguimiento de la Guía para la elaboración de estudios de Evaluación de Riesgos a la Salud y el Ambiente (ERSA) y la Guía para la elaboración de los Planes de Descontaminación de Suelos (PDS), como lo exige la norma y como lo encontramos en diagrama de flujo adjuntado en el Anexo II, página 8 del escrito mencionado, en observancia al esquema establecido en la página 32 de la guía antes mencionada, ordenada por la máxima autoridad ambiental”.*⁷⁸

67. Al respecto, si bien es cierto que las disposiciones antes referidas establecen un procedimiento a seguir en caso se presenten eventos inesperados o indeseados⁷⁹, ello no excluye de responsabilidad al administrado de cumplir con los mandatos dictados por el OEFA, como lo es el cumplimiento, dentro del plazo previsto, de las medidas cautelares válidamente emitidas. En ese sentido, queda claro para esta Sala que la medida cautelar dictada por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI cumplió con los presupuestos exigidos por la norma para su emisión, esto es, verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa, peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final y razonabilidad de la medida a emitirse para garantizar la eficacia de la decisión final.



⁷⁸ Foja 977.

⁷⁹ Ante lo cual, es obligación del administrado dar cumplimiento al mismo y reportarlo a la autoridad correspondiente (en ese caso al Minem).



68. Asimismo, debe precisarse que el plazo establecido por la DFSAI tuvo como sustento el propio plazo establecido por Petroperú en el cronograma de las actividades de limpieza y de remediación por el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo I del ONP en junio de 2014. De manera adicional, tuvo también en consideración⁸⁰ la declaratoria de emergencia de los distritos de Imaza y Morona⁸¹; el impacto generado por los derrames de petróleo crudo (los cuales podían expandirse por las condiciones climatológicas y geográficas de la zona); y el hecho de que 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).
69. En consecuencia, esta Sala es de la opinión que los cronogramas de las acciones de limpieza y de rehabilitación que presentó ante el OEFA no pueden ser consideradas dentro del supuesto "circunstancias no consideradas al momento de la emisión de la medida cautelar".

Sobre las circunstancias sobrevinientes al mandato cautelar

70. Con relación a estas circunstancias, Petroperú señaló que en la ejecución de la medida cautelar se habrían presentado distintos acontecimientos que no le serían imputables, los cuales habrían retrasado las actividades programadas en las zonas impactadas con petróleo crudo en el Km 206+035 del ONP. Con el fin de sustentar la presencia de tales circunstancias, el administrado presentó los siguientes documentos:
- a) Documento denominado "Acta de Reunión", suscrita el 3 de mayo de 2016 entre representantes de Petroperú (líder de remediación, líder del campamento del Km 206+035 Ramal Norte y el jefe de la unidad) y representantes de dos (2) empresas contratistas ("VP Morona" y "Constructora Barvilla"), las cuales se encontrarían trabajando la remediación en la zonas del km 206+035 Ramal Norte⁸².


⁸⁰ Sobre este punto, es pertinente indicar que dichas consideraciones fueron recogidas por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 292-2016-OEFA/DFSAI del 3 de marzo de 2016 (fojas 322 a 327), mediante la cual dicha dirección denegó al administrado la solicitud de ampliación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar dictada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.

⁸¹ 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.

⁸² Fojas 985 a 987.



b) Documento denominado "Informe de elaboración de calicatas en Punto 0 Derrame Km 206 – Petroperú del 31 de marzo 2016", suscrito por el superintendente de la empresa Lamor⁸³.



c) Carta Notarial del 6 de mayo de 2016, a través de la cual Petroperú comunicó a la empresa Servicios Profesionales Morona E.I.R.L. (Serpremor) su decisión de resolver parcialmente el contrato OTT N° 4100004437 referido al "Servicio de Recuperación y Acopio de material contaminado en quebrada Cashacaño, contingencia ambiental Km 206+035 Ramal Norte del ONP", por incumplimiento de sus obligaciones contractuales⁸⁴.

d) Documento denominado "Análisis de Precipitación en el Km 206" elaborado por la empresa Traffic.com S.A.C.⁸⁵

71. Con relación al documento indicado en el literal a) del considerando anterior, el administrado señaló que este acreditaría la suspensión –entre el 9 al 24 de mayo de 2016– de las actividades de remediación que se venían ejecutando en el Km 206 del Ramal Norte del ONP, debido a presiones sociales de los pobladores de las comunidades aledañas.

72. Al respecto, de la revisión del mencionado documento se advierte que Petroperú suscribió con dos (2) empresas contratistas ("VP Morona" y "Constructora Barvilla"), un acta cuya finalidad fue la de evaluar los hechos que ocurrieron el 2 de mayo de 2016 entre los trabajadores de las empresas contratistas y las autoridades de la Comunidad Nativa de Mayuriaga⁸⁶.

73. De la lectura del mencionado documento se aprecia que el señor Ricardo Ferradas Fernández (líder de Petroperú – Campamento Km 206+035 ORN) efectuó una exposición de los hechos ocurridos el 2 de mayo de 2016. Entre ellos, señaló los siguientes:

*"(...)
b) Siendo las 14:30, se acercó a mi persona el Coordinador de la FENAWAP, señor Vicente Pitur Sumpa, para invitarme a participar de la reunión.
Durante la exposición del señor Segundo Sumpa, pidió la presencia de los representantes de las compañías VP Morona, Barbilla y Brar quienes*

⁸³ Fojas 988 a 994.

⁸⁴ Fojas 995 a 999.

⁸⁵ Fojas 1000 a 1004.

⁸⁶ De la lectura del "Acta de Reunión" (foja 985), las autoridades involucradas habrían sido:

"...el Sr. Segundo Sumpa Presidente de la FENAWAP acompañado del Sr. Vicente Pitur Sumpa, Coordinador de la FENAWAP, el Sr. Elías Wasum Huachapa APU de la Comunidad de Mayuriaga, del Sr. Emir Sumpa Ungrum profesor de la comunidad de Mayuriaga y además aproximadamente 19 personas entre mujeres y menores de edad."



accedieron al lugar, manifestándoles que para ingresar a su territorio debieron haber hecho una consulta previa.

c) Al pedir el uso de la palabra, le recordé al Sr Segundo Sumpa que en reciente reunión en la comunidad de Mayuriaga llevado a cabo el día 27.04.2016 había un acuerdo firmado entre usted y representantes de Petroperú S.A. y en uno de los acuerdos fue para que se lleve a cabo una reunión con los representantes de las tres Cías., efectuándose dicha reunión el día 29.04.2016 en las oficinas del campamento de PETROPERÚ en el KM. 206, asistiendo los tres gerentes de las Cías mencionadas y a la que el señor Segundo Sumpa no asistió; siendo representado por el señor Vicente Pitur Sumpa, es decir, sí hubo la voluntad de reunirse con el señor Segundo Sumpa y en dicha reunión se acordó que este último comunicaría cuando les podía recibir.

d) El señor Juan Fiestas, representante de Cía. VP Morona le manifestó al señor Segundo Sumpa que sí hubo consulta previa y que ellos (las tres Cías) habían sido elegidas por las cuatro (04) Federaciones del Bajo Morona: APAM, FENADEM, FECONASHAM y NOUM, representantes de las 21 comunidades.

(...)

En ese momento el señor Segundo Sumpa dijo que iba a tomar un acuerdo con el personal de Mayuriaga presente en el Km 206 ORN (...) comunicando luego que la decisión que habían tomado era que las tres Cías. VP Morona, Barbilla y Brar se tienen que retirar del lugar, otorgándoles un plazo de cinco (5) días a partir de la fecha para salir de su territorio.

(...)

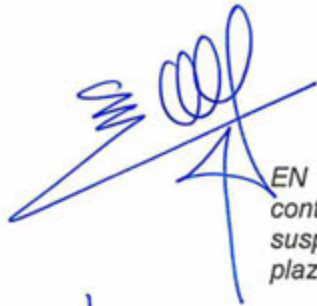
74. Posteriormente, en el acta de reunión también se indicó lo siguiente:

"Luego de la exposición del líder de Petroperú - campamento Km 206+0.35 ORN hicieron el uso de la palabra los Gerentes de las tres (03) empresas, manifestando el sentir generalizado de sus trabajadores que se encuentran en el lugar realizando labores de limpieza y remediación, a raíz de los acontecimientos suscitados; se sienten intimidados y amenazados por las autoridades de la comunidad de Mayuriaga para realizar dichas tareas, por lo cual solicitan a PETROPERU el apoyo para ser evacuados a la brevedad posible hacia la localidad de Puerto Alegría por temor a posibles represalias sobretudo en horas de la noche, perturbando su tranquilidad."

75. Atendiendo a dichas cuestiones, en el acta, Petroperú y los representantes de las empresas contratistas llegaron a los siguientes acuerdos:

Primero. Evacuar a partir del día 04.05.2016 por vía área al personal, materiales, equipos, herramientas y otros enseres con los que cuentan en sus campamentos las Cías VP Morona, Barbilla y Brar, teniendo como fecha máxima de evacuación el día Viernes 06.05.16. La evacuación estará a cargo de Petroperú desde el kilómetro 206 ORN hasta Cashacaño y los gastos serán asumidos por Petroperú.

Segundo. Al no existir las garantías necesarias de seguridad en el lugar donde se venían llevando a cabo las labores de "RECUPERACIÓN MANUAL DE HIDROCARBUROS, LIMPIEZA, RECOLECCIÓN DE MATERIAL CONTAMINADO Y REMEDIACIÓN AMBIENTAL POR DERRAME DE CRUDO



EN EL KM 206+035 RAMAL NORTE DEL ONP" correspondiente a los contratos N° 41000078, N° 41000076, N° 41000075 dichas actividades se suspenderán por un plazo aproximado de 15 días calendario, contándose dicho plazo a partir del 09.05.16."




Tercero. La suspensión temporal no generará para Petroperú S.A. costos adicionales no gastos atribuibles al contrato. Se valorizará el servicio según lo acordado hasta el 03.05.16, es decir un día antes en que se inicia la evacuación del lugar de trabajo de los trabajadores.⁸⁷

76. De acuerdo con la revisión del "Acta de Reunión", se desprende que este constituye un documento firmado por las empresas contratistas y por representantes de Petroperú, siendo que en dicho documento se narra, presuntamente, lo ocurrido el 2 de mayo de 2016 entre las autoridades de Mayuriaga y los representantes de las mencionadas empresas contratistas. En ese sentido, no se advierte la participación de alguna de las autoridades de Mayuriaga mencionadas en el referido documento.
77. Adicionalmente, de la lectura del Acta de Reunión no es posible acreditar que los acuerdos contenidos en la misma hayan sido producto de las presiones efectuadas por las autoridades del mencionado centro poblado, más aun cuando en el Acta de Reunión se deja constancia que el representante de una de las empresas contratistas (VP Morona) le manifestó al señor Segundo Sumpa que sí hubo consulta previa y que sus empresas habían sido elegidas por las cuatro (4) Federaciones del Bajo Morona (APAM, FENADEM, FECONASHAM y NOUM, las cuales representan a las 21 comunidades).
78. Finalmente, si el administrado consideraba que lo ocurrido el 2 de mayo de 2016 realmente influía en el retraso de sus actividades de limpieza y de rehabilitación, podía haber comunicado dicha situación a la autoridad, a través de la presentación de los medios probatorios pertinentes, cosa que no sucedió. Más aún cuando esta Sala en la Audiencia de Informe Oral llevada a cabo el 26 de julio de 2016 le invitó a presentar los elementos de prueba suficientes a efectos de valorar debidamente su afirmación⁸⁸.
79. Por tanto, dicho documento no constituye un medio probatorio idóneo que permita corroborar lo indicado por el administrado en su solicitud del 24 de junio de 2016 y que, por ello, amerite la modificación del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida cautelar.

⁸⁷ Foja 986.

⁸⁸ Cabe señalar que ello se advierte a partir del minuto 31:26 de la grabación del informe oral que obra en el expediente. Asimismo, cabe advertir que ante el requerimiento de la Sala, el administrado manifestó "(...) es verdad puede haber alguna necesidad de poder fundamentar cosas, la vamos hacer, tenemos la posibilidad de poder presentar ante los miembros del tribunal como fue la toma del aeropuerto, por ejemplo con denuncias fiscales y todo lo que ha habido, como retuvieron a los trabajadores de los contratistas y a los trabajadores de Petroperú los pobladores (...)" (tal como se puede apreciar a partir del minuto 33:02 de la grabación del informe oral.



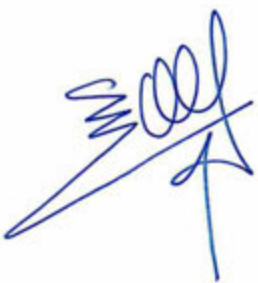



80. Por otro lado, con relación al documento indicado en el literal b) del considerando N° 70 de la presente resolución ("Informe de elaboración de calicatas en Punto 0 Derrame Km 206 – Petroperú del 31 de marzo 2016") suscrito por el superintendente de la empresa Lamor, Petroperú señaló que el mismo recogería la conclusión de la mencionada empresa, en el sentido de que las actividades de lavado se demorarían más tiempo que el planificado debido a la presencia hidrocarburo a profundidades de 40 cm y 60 cm.

81. Sobre el particular, de la revisión del documento antes referido, se advierte que la empresa Lamor habría realizado calicatas en el punto 0 del derrame ocurrido en el km 206 y a distancias de 5 metros entre cada una de ellas. Asimismo, de dicho informe se observa una lista de veintiséis (26) calicatas y en cada una de ellas se aprecia una descripción con relación a la presencia o no de hidrocarburos, siendo que para el primer supuesto se detectaron hidrocarburos a profundidades de 20 cm, 30 cm, 40 cm, 60 cm y 80 cm.

82. Ante dichas constataciones, la empresa Lamor formuló las siguientes conclusiones:


Conclusiones:

- 
- *Se observó mediante la elaboración de calicatas que los puntos de muestreo cercanos al cauce principal son los que tiene mayor presencia de hidrocarburos, esto es debido a la proximidad del punto de derrame y a las características del suelo, el cual permite la filtración de hidrocarburos hasta una profundidad de 60 a 80 cm.*
 - *En las calicatas más apartadas del cauce principal no se observó presencia de hidrocarburo a una profundidad de 40, 60 y 80 cm.*
 - *Se debe continuar con las actividades de lavado con el fin de remover todo el hidrocarburo presente en la zona especialmente en los lugares donde se pudo apreciar la filtración del hidrocarburo.*
 - *Luego de la realización de las calicatas se pudo apreciar la existencia de hidrocarburos a profundidades de 40 y 60 cm de profundidad. Esto ocasiona que las actividades de lavado se demoren más de lo planificado ya que se debe destinar más tiempo para el lavado a fin de lograr recuperar la mayor cantidad de hidrocarburo posible retenido y filtrado en el suelo.*
(...)⁸⁹




83. Al respecto, debe mencionarse en primer lugar que en el marco del cumplimiento de la medida cautelar dictada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, y dentro del periodo comprendido de marzo a junio de 2016, Petroperú ha venido presentado al OEFA Informes de Avance del Plan de Acción y Remediación de la contingencia ambiental del Km 206+035 del Oleoducto Ramal Norte (primer, segundo, tercero, cuarto y quinto informe). Asimismo, se advierte que, como anexo de dichos informes, el administrado adjuntó

⁸⁹ Foja 994.




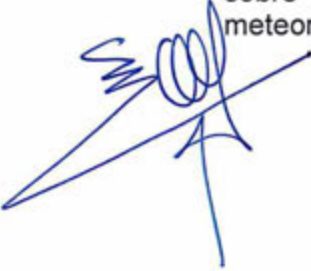
cronogramas de avance de las actividades de limpieza y remediación en el Km 206+035 del Ramal Norte del ONP, cuyo plazo de ejecución fue estimado desde la primera quincena de febrero de 2016 hasta la segunda quincena de abril de 2017.

84. Ahora bien, de la revisión de dichos cronogramas, se observa que Petroperú ha considerado como una de las actividades de "limpieza de las áreas afectadas", la realización de "calicatas para remoción del suelo Punto 0", estimando para su ejecución un plazo de un (1) mes (todo el mes de marzo de 2016). Asimismo, de la revisión de los mencionados informes, se advierte que dicha actividad fue establecida con el fin de visualizar la infiltración de hidrocarburos, es decir, las profundidades en las que se encontraba el hidrocarburo en la zona correspondiente al Km 206+035 del Ramal Norte del ONP.
85. En ese sentido, para esta Sala, es lógico suponer que los resultados de la ejecución de las calicatas arrojarían resultados como los que finalmente fueron descritos en el Informe de Lamor, esto es, presencia de hidrocarburos a profundidades de 20 cm, 30 cm, 40 cm, 60 cm y 80 cm. Ello en la medida que se realizaron calicatas a distancias de cinco (5) metros entre cada una de ellas.
86. En virtud de ello, la presencia de hidrocarburos a niveles inferiores a la capa de la superficie, más que constituir una circunstancia sobreviniente al mandato cautelar dictado por la DFSAI (el cual pudiese ameritar la extensión del plazo de ejecución de la medida cautelar), alerta de la posibilidad de que el hidrocarburo se infiltre a mayores profundidades, lo cual hace necesario más bien que dichas labores se ejecuten en un periodo más corto que el considerado por el administrado en los referidos cronogramas⁹⁰ y que estén acordes con el plazo dispuesto por el OEFA.
87. En consecuencia, dicha circunstancia no constituye un hecho que varíe o modifique la medida cautelar dictada por la DFSAI y modificada por la SEE del TFA.
88. Por otro lado, en lo concerniente a la Carta Notarial del 6 de mayo de 2016 a través de la cual Petroperú comunicó a la empresa Servicios Profesionales Morona E.I.R.L. (Serpremor) su decisión de resolver parcialmente el contrato OTT N° 4100004437 referido al "Servicio de Recuperación y Acopio de material contaminado en quebrada Cashacaño, contingencia ambiental Km 206+035 Ramal Norte del ONP", por incumplimiento de sus obligaciones contractuales, Petroperú mencionó que dicha circunstancia habría generado la paralización total de las labores el día 23 de abril de 2016.



⁹⁰ Al respecto, nótese que conforme a lo indicado en el considerando N° 83 de la presente resolución, el cronograma propuesto por el administrado tiene una duración aproximada de quince (15) meses.


- 
89. Sobre ello, debe mencionarse que la resolución parcial o total de un contrato como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte de empresas con las que contrata el administrado, no es un hecho que pueda ser alegado a efectos de extender el plazo de cumplimiento de la medida cautelar, ya que es responsabilidad exclusiva del administrado verificar el cumplimiento de los contratos que celebre con otras empresas, adoptando los mecanismos que prevé la ley para hacer cumplirlos.
90. Por último, con referencia al Documento denominado "Análisis de Precipitación en el Km 206" elaborado por la empresa Traffic.com S.A.C., el administrado señaló que a través de dicho documento, se demostraría la paralización de trabajos por precipitaciones fluviales.
91. Al respecto, de la revisión de dicho documento, se observa que la empresa Traffic.com S.A.C. presentó información acerca de la precipitación en el km 206 entre el 9 y 12 de mayo de 2016 sobre la base de imágenes satelitales infrarrojas, las cuales mostrarían el tipo de nubosidad que ocasionan las precipitaciones de lluvia (chubascos, fuertes y lijera). Asimismo, se indicó que el 9 y 12 de mayo de 2016 fueron los días donde se presentó la mayor cantidad de nubes convectivas, las cuales generaron *"las precipitaciones de lluvias más importantes en la zona del Km 206"*.
92. Cabe señalar que, contrariamente a lo indicado por el administrado, dicho documento no demuestra la paralización de trabajos por precipitaciones fluviales, sino únicamente la presencia de lluvias. Sin perjuicio de ello, debe manifestarse que no se ha utilizado información de las estaciones meteorológicas del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi) cercanas⁹¹.
93. De manera referencial, debe mencionarse que según los TdR-HC-04 Proyectos de Transportes y Ductos elaborados por el Ministerio de Energía y Minas, la identificación, zonificación y descripción de las condiciones climáticas se realiza sobre la base de información registrada a través de las estaciones meteorológicas existentes en la zona del proyecto o en la región.



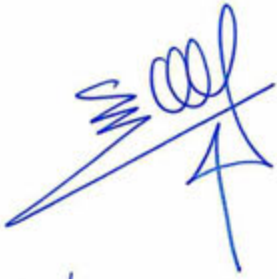
"5.1.11.1. Clima

Identificar, zonificar y describir las condiciones climáticas medias y extremas a nivel diario, mensual, y multianual del área, sobre la base de la información registrada a través de las estaciones meteorológicas existentes en la zona del proyecto o en la región (más cercana al proyecto). En caso que, la estación más cercana no sea representativa para el área de estudio, se deberá instalar una estación meteorológica.

Los parámetros básicos de análisis serán: Temperatura (mínima y máxima del día y media diaria), presión atmosférica, precipitación (media diaria y mensual,



⁹¹ Portal del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú – Senamhi. Disponible en: http://www.senamhi.gob.pe/include_mapas/dat_esta_tipo.php?estaciones=000270 y http://www.senamhi.gob.pe/main_mapa.php?t=dHi



anual y máxima en 24 horas), humedad relativa (diaria, media mensual y anual, máximas y mínimas mensuales), viento: dirección, velocidad y frecuencias en que se presentan, elaborar y evaluar la rosa de los vientos, además deberá incluir el análisis, gráficas y mapas respectivos. Presentar la ubicación de las estaciones meteorológicas en coordenadas UTM, Datum WGS84 a escala de 1:25000 o mayor, que se permita visualizar el contenido para su revisión y firmados por un profesional de la especialidad⁹²



94. En virtud de dichas consideraciones, corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado y, como consecuencia de ello, denegar la solicitud presentada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. el 24 de junio de 2016 referida a modificar el plazo de la medida cautelar establecida en la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE del 4 de mayo de 2016.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI del 27 de junio de 2016, que denegó la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar a Petróleos del Perú – Petroperú S.A.

SEGUNDO.- DENEGAR la solicitud presentada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. el 24 de junio de 2016, referida a modificar el plazo de la medida cautelar establecida en la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE del 4 de mayo de 2016. En consecuencia, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA el Informe Final de los trabajos de limpieza y rehabilitación en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el Oleoducto Norperuano, conforme a lo resuelto en el mencionado pronunciamiento;

⁹² RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 546-2012-MEM-DM, que aprueba los Términos de Referencia para Estudios de Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión con Características Comunes o Similares en el Subsector Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2012.

Artículo 1°.- De la aprobación

Apruébese los Términos de Referencia para los Estudios de Impacto Ambiental de proyectos de inversión que presentan características comunes o similares, relacionados con el Subsector Hidrocarburos, que a continuación se detallan:

- Para Estudios de Impacto Ambiental detallados:
(...)
TdR – HC – 04 : Proyectos de Transporte de Hidrocarburos (Ductos).
(...)





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- 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 ZÚNIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

VOTO SINGULAR DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

En la presente ocasión, si bien se suscribe la parte resolutive de la Resolución 052-2016-OEFA/TFA-SEE, esta vocalía considera de importancia exponer los fundamentos de hecho y de derecho que explican las razones por los cuales adoptó la decisión recaída en la mencionada resolución, más aun teniendo en cuenta que es la primera vez que se avoca a la presente causa como miembro titular de la Sala Especializada Energía.

1. De la revisión del expediente 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA -cuyos folios superan las 1140-, es posible extraer terminología que -en opinión de esta vocalía-, podrían estar siendo utilizada de manera indistinta y es necesario precisarla.
2. De acuerdo al Artículo 1, del Título I referido al objetivo y alcance, del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, es posible extraer diferentes terminologías como las referidas a prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar



"Artículo 1.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas y disposiciones para regular en el territorio nacional la Gestión Ambiental de las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento, y distribución de Hidrocarburos, durante su ciclo de vida, con el fin primordial de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los Impactos Ambientales negativos derivados de tales actividades, para propender al desarrollo sostenible y de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental establecido en la Constitución Política, la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, la Ley N° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2005-EM, de fecha 14 de octubre de 2005 y las demás disposiciones legales pertinentes; así como sus modificatorias o sustitutorias." (Énfasis agregado).

3. Como consecuencia de lo manifestado en el considerando precedente, es posible afirmar de manera preliminar, que cada uno de los términos extraídos invocan conceptos diferentes. En tal sentido y, con el propósito de consolidar la afirmación previa, es necesario recurrir a la normativa y a la doctrina.
4. En tal sentido, en el Anexo II relativo a las definiciones del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, se define el término Remediación como sigue:

*"Remediación: Tarea o conjunto de tareas a desarrollarse en un sitio contaminado con la **finalidad de eliminar o reducir contaminantes**, a fin de asegurar la protección de la salud humana y la integridad de los ecosistemas." (Énfasis agregado).*

- De lo expuesto como remediación, es posible colegir que la acción de remediación consiste en desarrollar actividades para eliminar el o los agentes contaminantes que puedan ser encontrados en los diferentes factores ambientales (agua, aire, suelo). Tal como se puede apreciar en la fotografía 1.
- Por otro lado y, de acuerdo a la Real Academia Española, se define el término Rehabilitar como sigue:

"Rehabilitar: Habilitar de nuevo o restituir a su antiguo estado."

- En tal sentido y de lo expuesto como rehabilitación, este debe entenderse como el conjunto de acciones conducentes a recuperar el ecosistema dañado, a las condiciones previas al impacto; es decir, donde el suelo, agua y aire, permitan la vida de la flora y fauna local entre otros, tal cómo se puede apreciar en la fotografía 2

Fotografía 1:

Accion de remediación, es decir, eliminacion de los agentes contaminantes en el agua y suelo



- En tal sentido y, en la misma línea argumentativa relativa a los conceptos y a la diferencia entre **remediación y rehabilitación**, se desprende que ambas acciones deben ser realizadas en momentos diferentes.
- Habiéndose definido entonces la diferencia y secuencialidad entre remediación y rehabilitación, es necesario citar el considerando 168 de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, donde se cita como fuente a TOLEDO MORAN, Bella Karina⁹³:

⁹³ Folio 270 reverso.

"168 De esta manera, existen diversas tecnologías para rehabilitar los suelos impactados con petróleo crudo de la zona, entre las cuales se encuentran las técnicas *in situ* y *ex situ*".

Fotografía 2:

Sukaqollos rehabilitados con papa en producción. Caritamaya, Enero 2013




Fuente: FAO SIPAM⁹⁴

10. Al respecto, TOLEDO MORAN, Bella Karina, -quien es citada por la DFSAI- mediante su trabajo "*Aplicación de procesos Biológicos como medida de remediación para recuperar suelos limo-arcillosos contaminados con gasolina*", describe las acciones y metodologías sobre la remediación y no de rehabilitación como lo manifiesta la DFSAI en el considerando 168 de la Resolución Directoral N° 255-25016-OEFA/DFSAI.
11. Adicionalmente TOLEDO MORAN, Bella Karina, propone los métodos *in situ* y *ex situ* como los que pueden ser utilizados para la remediación, sin embargo, en el considerando 176 de la Resolución Directoral N° 255-25016-OEFA/DFSAI, la DFSAI menciona que el método *ex situ*, puede ser usado para la rehabilitación.

⁹⁴ CANAHUA MURILLO, Alipio. *Rehabilitación del agroecosistema de sukaqollos y contribución a la seguridad alimentaria en la cuenca del Titicaca*. *Sistemas Ingeniosos del Patrimonio Agrícola Mundial*. FAO SIPAM, p. 10.

12. Complementariamente a lo manifestado hasta el momento, el cuadro del folio 271 reverso de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI que da detalles de cómo realizar el trabajo ex situ y que es citado por la DFSAI para realizar los trabajos de rehabilitación, este contiene acciones de remediación tal como se aprecia en la fotografía 3.
13. Por tanto y en la modesta opinión de esta vocalía, se considera que la DFSAI siempre buscó que el administrado realice acciones conducentes a la remediación, tal como se demuestra en los considerandos previos.
14. Sin perjuicio de todo lo manifestado hasta el momento, esta vocalía suscribió la parte resolutive de la Resolución 052-2016-OEFA/TFA-SEE, debido a que el administrado, no presentó las pruebas pertinentes que sustenten su pedido, más aún si en el informe oral se le invitó a presentarlos los medios probatorios a fin de valorarlos⁹⁵.

Fotografía 3: Cuador citado por la DFSAI para actividades ex situ de "Rehabilitación"



Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI
Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA

* Precio en base a contaminación con plomo para 50 centímetros de profundidad.

TÉCNICA	COSTO (S/.)	UNIDAD
<i>Ex situ</i> ¹⁷⁵		
Biorremediación en fase sólida (composteo) ¹⁷⁶	419 a 838	S/. por m ³
Remediación electrocinética ¹⁷⁷	161	S/. por m ³
Lavado de suelos, extracción por solvente e inundación de suelos ¹⁷⁸	64 a 644	S/. por m ³
Extracción de vapores ¹⁷⁹	32 a 161	S/. por m ³
Tratamiento Químico ¹⁸⁰	612 a 1 933	S/. por m ³
Desorción térmica ¹⁸¹	161 a 1 127	S/. por m ³

⁹⁵ Cabe señalar que ello se advierte a partir del minuto 31:26 de la grabación del informe oral que obra en el expediente. Asimismo, cabe advertir que ante el requerimiento de la Sala, el administrado manifestó "(...) es verdad puede haber alguna necesidad de poder fundamentar cosas, la vamos hacer, tenemos la posibilidad de poder presentar ante los miembros del tribunal como fue la toma del aeropuerto, por ejemplo con denuncias fiscales y todo lo que ha habido, como retuvieron a los trabajadores de los contratistas y a los trabajadores de Petroperú los pobladores (...)" (tal como se puede apreciar a partir del minuto 33:02 de la grabación del informe oral).

En atención a los fundamentos expuestos, el presente voto es declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI del 27 de junio de 2016 y **DENEGAR** la solicitud presentada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A., sobre la base de los argumentos agregados en el presente voto.



.....

EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental