



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° 060-2016-OEFA/TFA-SEE**

EXPEDIENTE : 003-2016-OEFA/DS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 025-2016-OEFA/DS

**SUMILLA:** “Se confirma la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS del 27 de junio de 2016, la cual ordenó a Petróleos del Perú – Petroperú S.A., como medida preventiva, ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en la zona afectada por el derrame de petróleo crudo ocurrido el 24 de junio del 2016 en el Kilómetro 213+320 del Tramo I del Oleoducto Norperuano”.

Lima, 9 de setiembre de 2016

**I. ANTECEDENTES**

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

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano<sup>2</sup> (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de ochocientos cincuenta y cuatro (854) kilómetros, y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

<sup>2</sup> 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).

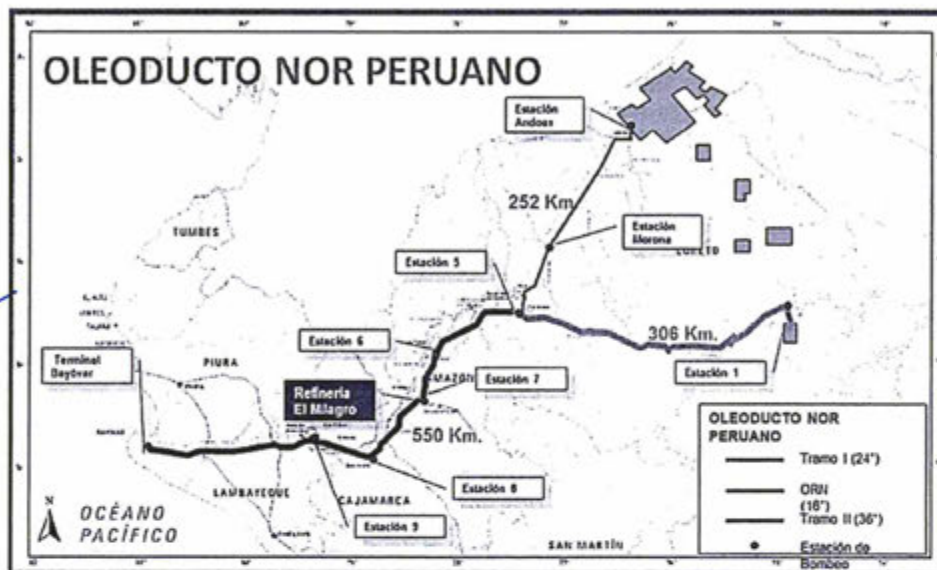
<sup>3</sup> Cabe mencionar que el ONP se divide en dos (2) ramales:

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

- Tramo I: Inicia en la Estación N° 1 y termina en la Estación N° 5 (ubicada en el caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).

- Tramo II: Inicia en la Estación N° 5, luego recorre las Estaciones N° 6 (ubicada en el caserío de Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), 7 (ubicada en el caserío El Milagro, distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas),

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



Fuente y elaboración: DS

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-EM<sup>8</sup>, el 19 de junio de 1995 la

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 Marañón, 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.



Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó, mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH, el "Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano" a favor de Petroperú (en adelante, **PAMA del ONP**).

3. Posteriormente, a través de Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2003, fue aprobada la modificación al citado instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**), incorporándose diversos compromisos ambientales relacionados con la "Evaluación e Instalación de Válvulas en Cruces de Ríos".

**Sobre el derrame de petróleo crudo ocurrido el 24 de junio de 2016 en el Tramo I del ONP y las acciones de supervisión llevadas a cabo por el OEFA**

4. El 25 de junio de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) –a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (Formato N° 2)<sup>5</sup>– la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo en la progresiva Km 213+320 del Tramo I del ONP<sup>6</sup>, ubicado en el caserío Villa Hermosa, distrito de Barranca, provincia del Datem del Marañón y departamento de Loreto<sup>7</sup> (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo I del ONP**).

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

De existir observaciones, éstas deberán absolverse en un plazo de treinta (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 cuarenticinco (45) días, para aprobar, rechazar o aprobar con observaciones el PAMA.

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

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

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

<sup>5</sup> Fojas 67 a 68.

<sup>6</sup> De acuerdo con lo consignado por Petroperú en el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, no se tiene información sobre la hora en que se produjo el derrame (foja 67).

Cabe destacar además que, según lo consignado en el Memorandum N° 3431-2016/OEFA-DS, la Dirección de Supervisión precisó lo siguiente:

*"...mediante el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. informó que el derrame de petróleo crudo ocurrió en el Kilómetro 213+320 del Tramo I del ONP, posteriormente comunicó el cambio de punto de falla (Kilómetro 213+992 del Tramo I), a través del Reporte Final de Emergencias Ambientales; no obstante, luego de las investigaciones realizadas por el propio administrado, se determinó que la emergencia ambiental se presentó en el tramo correspondiente al Kilómetro 213+997 del Tramo I del ONP, conforme a lo indicado en la Carta N° SSAD-055-2016 del 13 de julio de 2016" (foja 1).*

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

5. Con el fin de verificar los hechos informados por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, así como las acciones adoptadas por dicha empresa ante el derrame de petróleo crudo en el Tramo I del ONP, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA efectuó, entre el 25 y el 30 de junio de 2016, una visita de Supervisión Especial en el Tramo I del ONP<sup>8</sup> (en adelante, **Supervisión Especial 2016**).
6. Durante el transcurso de la Supervisión Especial 2016 y, en particular, sobre la base de los hallazgos detectados por la DS el 26 de junio de 2016, la referida dirección elaboró el Informe Técnico N° 3186-2016-OEFA/DS-HID<sup>9</sup> del 27 de junio de 2016 (en adelante, **Informe Técnico**), mediante el cual sustentó y propuso se dicte a Petroperú una medida preventiva<sup>10</sup>.
7. Sobre la base del Informe Técnico, mediante Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS<sup>11</sup> del 27 de junio de 2016, la DS ordenó a Petroperú el cumplimiento de una medida preventiva, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación<sup>12</sup>:



<sup>8</sup> Específicamente en la Progresiva Km. 213+320.

<sup>9</sup> Fojas 55 a 64.

<sup>10</sup> Conforme a lo previsto en los artículos 14° y 19° del Reglamento de Medidas Administrativas aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, a efectos de que la DS pueda dictar una medida preventiva, debe contar con un Informe Técnico que sustente las medidas propuestas.

<sup>11</sup> Fojas 48 a 54. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS fue notificada a Petroperú el 27 de junio de 2016.

<sup>12</sup> En virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015, la DS –como Autoridad de Supervisión Directa– puede dictar, entre otras medidas administrativas, medidas preventivas y medidas de requerimientos de actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental:

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

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

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





Cuadro N° 1: Detalle de la medida preventiva ordenada por la DS a Petroperú a través de la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS

Medida preventiva	
Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento <sup>13</sup>
<p>Ejecutar inmediatamente acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en la zona afectada por el derrame de petróleo crudo del 24 de junio de 2016 en el kilómetro 213+320 del tramo I del Oleoducto Norperuano.</p>	<p><b>Etapa de Limpieza:</b>            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 OEFA el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por el derrame 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.            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"> <li>- Confinamiento del petróleo crudo derramado mediante el uso de barreras o sistemas de contención.</li> <li>- Recuperación del petróleo crudo confinado.</li> <li>- Recuperación de las emulsiones.</li> <li>- Transporte del petróleo crudo recuperado hacia áreas autorizadas.</li> <li>- Transporte de emulsiones para su disposición.</li> </ul> <p>II. <u>Limpieza de las áreas afectadas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Limpieza de las áreas afectadas (agua, suelos y flora) por los derrames de petróleo crudo, mediante la participación de personas organizadas en cuadrillas.</li> <li>- Acondicionamiento del material contaminado utilizado en la limpieza.</li> <li>- Transporte de todo el material contaminado hacia un área autorizada.</li> <li>- Uso de algún sistema de degradación del petróleo crudo sobre el suelo, sedimento o agua, que pudiera suceder producto de la sedimentación del hidrocarburo de fracción pesada.</li> </ul> <p>III. <u>Traslado y disposición temporal o final del material contaminado</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Habilitación del almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, de requerirse.</li> <li>- Retiro, transporte, tratamiento y/o disposición final de material contaminado.</li> </ul> <p><b>Etapa de Rehabilitación:</b>            Dentro de los cuarenta (40) días hábiles que comprende la etapa 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</p>

<sup>13</sup> Sobre el particular, la DS señaló el haber considerado, de manera referencial, el plazo propuesto por Petroperú para la limpieza y rehabilitación del área impactada con petróleo crudo el 30 de junio del 2014 en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, ubicado en la localidad de Cuninico, distrito de Uraninas, provincia y departamento de Loreto, conforme al Cronograma de Actividades Ambientales del Plan de Acción 01- Revisión 2 (foja 53).

Medida preventiva	
Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento <sup>13</sup>
	<p>rehabilitación de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora). Dicho cronograma deberá considerar, como mínimo, lo siguiente:</p> <p>I. Acciones enfocadas a la rehabilitación del agua, suelo y flora y el detalle de la metodología a usar para la rehabilitación de los componentes ambientales afectados; y,</p> <p><u>Informe de avance de las Etapas de Limpieza y Rehabilitación:</u></p> <p>Cada quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución y que culminan con el cumplimiento del cronograma de la Etapa de Rehabilitación, Petróleos del Perú - Petroperú S.A. deberá remitir al OEFA un informe detallado (fotografías a color y con coordenadas UTM WGS 84, planos de las zonas limpias y rehabilitadas, entre otros) de las acciones realizadas para la limpieza y los trabajos realizados durante las actividades de rehabilitación.</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° 025-2016-OEFA/DS  
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La DS señaló que, al 26 de junio de 2016, pudo verificarse<sup>14</sup> que la ocurrencia materia del presente caso se dio en el Km. 213+320 del Tramo I del ONP, siendo que la tubería afectada se encontraba enterrada a una profundidad estimada de dos (2) metros. Además, señaló que, a pocos metros del lugar de la ruptura de la tubería pasaban las aguas de la quebrada Caraña Caño, la cual podría haberse visto afectada por el derrame, toda vez que aguas abajo (en una extensión de 1.5 Km) pudo verificarse la presencia de petróleo crudo con una capa de espesor de 15 centímetros aproximadamente.
- ii) Asimismo, la DS manifestó que, durante la supervisión, se habría constatado que Petroperú venía ejecutando trabajos de limpieza y recuperación de petróleo crudo en la zona afectada, y que habría colocado barreras de contención y paños absorbentes en la quebrada. Adicionalmente, señaló que el administrado tenía previsto instalar grapas en el punto de ruptura de la tubería.

<sup>14</sup> Ello, sobre la base de la información reportada por los supervisores.

- iii) Por otro lado, la DS indicó que la medida preventiva constituía una obligación destinada a: i) evitar un inminente peligro, ii) evitar un alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, y iii) a mitigar las causas que generan degradación o daño ambiental.
- iv) En esa línea, luego de identificar los supuestos en los cuales se puede dictar una medida preventiva, la DS precisó que, en el presente caso, habrían concurrido los tres (3) supuestos antes mencionados.
- v) La DS mencionó asimismo que, luego de ocurrido un derrame de petróleo crudo, la primera acción a ser realizada es controlarlo, ello con el fin de evitar la generación de mayores impactos ambientales. Luego, se deberá evaluar la situación del derrame para comprender el posible movimiento de petróleo crudo, su extensión, la infiltración en el suelo, la posible contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, y la posible afectación a la flora, fauna, a la vida y salud de las personas, etc. Finalmente, sobre la base de dicha evaluación, la empresa podrá determinar las acciones para poder minimizarlo.
- vi) Bajo dicho escenario, la DS manifestó que, si bien a la fecha había podido verificarse que Petroperú dispuso medidas para contener el petróleo crudo derramado, lo cierto es que este aún no se había recuperado en su totalidad. En ese sentido, concluyó que mientras ello no ocurra, el petróleo crudo podría seguir migrando a zonas contiguas y, de ese modo, aumentar potencialmente el radio de afectación al ambiente. En atención a ello, destacó que debía considerarse que el lugar del derrame se encontraba próximo al centro poblado de Barranca, siendo por tanto necesario de que la empresa adoptase inmediatamente las acciones pertinentes a fin de evitar cualquier afectación progresiva al ambiente.
- vii) En consecuencia, la DS indicó que Petroperú debía ejecutar inmediatamente acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en la zona afectada por el derrame de petróleo crudo ocurrido el 24 de junio de 2016 en el Km. 213+320 del Tramo I del ONP, y realizar las acciones descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución.

9. El 19 de julio de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación<sup>15</sup> contra la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, a efectos de que la misma sea "revocada o declarada nula", ello en virtud de los siguientes argumentos:

***Sobre el procedimiento de supervisión directa***

- a) Petroperú indicó que, previo al dictado de una medida preventiva, la autoridad administrativa debe cumplir con las actuaciones contempladas en

<sup>15</sup> Fojas 6 a 43.

el "procedimiento de Supervisión Directa" correspondiente<sup>16</sup>, toda vez que el dictado de dichas medidas se sustenta en los resultados obtenidos en la ejecución de las acciones de supervisión directa, los cuales son plasmados en el Acta de Supervisión Directa respectiva, a ser calificada de manera posterior por la autoridad. Solo así –de acuerdo con Petroperú– "(...) se podrá tener la certeza que sustente objetivamente el dictado de una medida preventiva"<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Sobre este punto, Petroperú alegó que dichas actuaciones se encontrarían recogidas en las siguientes disposiciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD y de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD:

**Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD:**

- **Artículo 4°.- Función de supervisión directa**  
4.2 En ejercicio de la función de supervisión directa, se promueve la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, y se emiten mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de los instrumentos de gestión ambiental.
- **Artículo 10.- De las acciones previas a la supervisión directa**  
La etapa preparatoria de las acciones de supervisión directa comprende, entre otros, lo siguiente:  
La identificación de las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado, lo cual se consigna en la ficha de obligaciones ambientales.
- **Artículo 12.- De la supervisión de campo**  
12.3 El supervisor deberá elaborar el Acta de Supervisión Directa, en la cual describirá los hechos ocurridos desde el inicio hasta el término de la visita de supervisión e indicará si la supervisión fue registrada a través de medios audiovisuales a fin de que el administrado pueda solicitar una copia de tal registro.
- **Artículo 14.- De la notificación de los resultados de los análisis efectuados**  
14.3 La notificación de los resultados de los análisis de laboratorio efectuados en la supervisión de campo tiene por finalidad que el administrado pueda solicitar la dirimencia a que hubiera lugar. El acceso al procedimiento de dirimencia por parte del administrado está sujeto a los plazos, condiciones y limitaciones del servicio dispuestos por el laboratorio de ensayos, de acuerdo a la legislación que rige la acreditación de los servicios de evaluación de la conformidad en el país.
- **Artículo 16°.- De los hallazgos detectados**  
Luego de efectuar la supervisión de campo y/o documental, se procederá a calificar y clasificar los hallazgos detectados, diferenciando aquellos que originan el dictado de una medida administrativa de aquellos que podrían calificar como presuntas infracciones administrativas. En algunos casos, un hallazgo de presunta infracción administrativa también podría originar la emisión de una medida administrativa.
- **Artículo 17°.- De los hallazgos que originan el dictado de medidas administrativas**  
En caso el supervisor encuentre hallazgos que configuren supuestos para el dictado de una medida administrativa, informará inmediatamente de este hecho a la Autoridad de Supervisión Directa, quien procederá a dictar el mandato de carácter particular, la medida preventiva o el requerimiento de actualización del Instrumento de Gestión Ambiental, según sea el caso, conforme a lo establecido en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

**Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD:**

- **Artículo 3°.- De los órganos competentes**  
Los órganos del OEFA competentes para dictar medidas administrativas son los siguientes:  
a) Autoridad de Supervisión Directa: puede dictar mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental.  
b) Autoridad Decisora: puede dictar medidas cautelares y medidas correctivas.

Partiendo de dichas disposiciones, el administrado manifestó que, previo a la emisión del acto administrativo que dicta la medida preventiva, en el procedimiento administrativo de supervisión directa debe haberse actuado como mínimo lo siguiente: Plan de Supervisión, Acta de Supervisión Directa, Notificación de los resultados de los análisis de las muestras de campo, Reporte Preliminar de las Acciones de Supervisión, e Informe Técnico.

<sup>17</sup>





- b) Partiendo de ello, Petroperú sostuvo que, al momento de la emisión de la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, la DS aún no había emitido el Acta de Supervisión Directa y, por tanto, tampoco los medios probatorios que pudiesen sustentar el hallazgo que originó el dictado de la medida preventiva en cuestión (únicamente existía el Informe Técnico que habría sustentado la imposición de dicha medida). A partir de ello, Petroperú concluyó lo siguiente:

*"...nunca hubo la acción de calificación y clasificación que exige la normativa (aludió al artículo 16° de la RCD 016-2015), para que el supervisor comunique a su superior, la necesidad de dictar una medida administrativa, ya que, solo puede haber calificación del hallazgo, y su medio probatorio, que ha sido obtenido en las diligencias de supervisión directa, plasmado en el Acta correspondiente"<sup>18</sup>.*

- c) Por el contrario –señaló– el Acta de Supervisión Directa le habría sido notificada recién el 29 de junio de 2016; es decir, con posterioridad al acto que dictó la medida preventiva (27 de junio de 2016).

- d) Por último, el administrado precisó que el Informe Técnico que sustenta la medida preventiva habría utilizado como referencia el "Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental" remitido por Petroperú. En ese sentido, precisó:

*"...como lo exponen en su primera nota a pie de página: 'Es importante mencionar que la presente Resolución Directoral se sustenta sobre la base de lo reportado por el equipo supervisor al 26 de junio del 2016. Los supervisores del OEFA culminarán la supervisión especial el 30 de junio del 2016'<sup>19</sup>.*

#### **Sobre el carácter excepcional de la medida preventiva**

- e) Petroperú sostuvo que, de conformidad con el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**), las medidas preventivas son disposiciones de carácter muy excepcional. En ese sentido señaló que, ante la ocurrencia de un daño grave producto de una emergencia ambiental, lo que correspondería era la activación de su Plan de Contingencia<sup>20</sup>, a efectos de

<sup>18</sup> Foja 12.

<sup>19</sup> Foja 12.

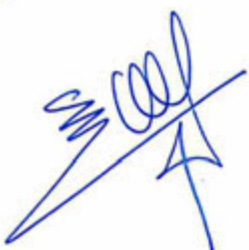
<sup>20</sup> Petroperú señaló que, según lo dispuesto en el artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en caso de emergencias ambientales, el titular de la actividad de hidrocarburos debe adoptar las medidas indicadas en su Plan de Contingencia. En atención a ello, dicha empresa precisó que su PAMA aprobado en el año 1995 cumplía con dicha exigencia (tener un plan de contingencia), e hizo, además, alusión a lo siguiente (foja 17):

prevenir y mitigar los daños correspondientes. Solo en caso de que la empresa no cumpliera con ejecutarlo –o que lo ejecute de manera defectuosa– la Administración podrá intervenir, a través de la imposición de medidas administrativas (entre ellas, la medida preventiva).

- f) En ese contexto, precisó que ante el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo I del ONP habría activado su Plan de Contingencia, resultando falsa la afirmación de la DS referida a que la imposición de la medida preventiva en cuestión resultaba necesaria a efectos de que sean realizadas las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en la zona afectada<sup>21</sup>. Más aun; la referida dirección habría reconocido que Petroperú venía ejecutando trabajos de limpieza y recuperación de petróleo crudo en la zona correspondiente (recuperación de 6.5 barriles de hidrocarburos, así como la colocación de barreras de contención y paños absorbentes en la quebrada Caraña Caño)<sup>22</sup>.



**Sobre el Informe Técnico que sustenta la medida preventiva**

- g) De acuerdo con Petroperú, para el dictado de una medida preventiva es necesaria la emisión previa de un informe técnico que la sustente, siendo además obligación de la Administración demostrar los hechos imputados al administrado. En ese sentido, Petroperú señaló que el Informe Técnico que sustenta la medida preventiva debió contener los medios probatorios necesarios para demostrar, por un lado, las causas que motivaron la medida y, por otro, la idoneidad o razonabilidad de las obligaciones impuestas en lo concerniente a las acciones y a los plazos.
- 

---

<sup>42</sup>. Mediante OFICIO N° 136-95-EM/DGH, emitido el 19.06.1995, la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minería, aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) del Oleoducto Norperuano, operado por nuestra representada.

<sup>43</sup>. Según el Decreto Supremo N° 046-93-EM (...), norma que ordenó a nuestra representada la presentación del PAMA aprobado el año 1995, además, en su Disposición Transitoria, estableció que el PAMA debía contener un Plan de Manejo Ambiental.

<sup>44</sup>. El entonces Decreto Supremo N° 015-2006-EM, define al PMA como un: "instrumento Ambiental producto de una evaluación ambiental que de manera detallada establece las acciones que se implementarán para prevenir, mitigar, rehabilitar o compensar los impactos negativos generados por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los Planes de Relaciones Comunitarias, Monitoreo, Contingencia y Abandono, según la naturaleza del proyecto, obra o actividad". Precizando, en el artículo 35 numeral c), que el Plan de Contingencia es aquel que: "contendrá las medidas de prevención y atención de las emergencias que se puedan ocasionar durante la vida del proyecto", asimismo en el Título XVI-Definiciones, detalla que el Plan de Contingencia es aquel plan elaborado para atacar derrames de petróleo y otras emergencias.

<sup>45</sup>. Entonces, no existe duda alguna de la existencia de un Plan de Contingencia presentado por nuestra representada para enfrentar cualquier emergencia que pueda causar daños al ambiente, por ello, la autoridad competente, en el año 1995 aprobó su PAMA."



<sup>21</sup> En ese sentido, señaló que el dictado de dicha medida preventiva habría sido innecesario.


<sup>22</sup> Cabe señalar que a dichas acciones, Petroperú agregó la construcción de calicatas y la contratación de empresas especializadas en actividades de limpieza y remediación, ubicadas en la zona de la contingencia.

Asimismo, precisó que en cumplimiento de la medida preventiva, remitiría a la DS un informe sobre el servicio de contención, recuperación, limpieza y remediación ambiental a cargo la empresa especializada Lamor Perú S.A.C.

- Las causas que motivaron la medida preventiva


- h) El administrado sostuvo que la DS no habría cumplido con demostrar (a través de mecanismos válidos) las causas que fundamentaron su decisión, toda vez que le habría resultado suficiente lo reportado por el supervisor en un día de fiscalización (26 de junio de 2016)<sup>23</sup>. Además, agregó que para efectos de la calificación de un hallazgo no resultaría suficiente con "observar", siendo más bien necesario un medio probatorio que lo acredite y que genere certeza.
- i) En ese sentido, señaló que la Autoridad de Supervisión Directa habría sobredimensionado los efectos del hallazgo al establecer que la quebrada Caraña Caño se habría visto afectada (lo cual significaría un daño real), siendo que dicho argumento debía ser probado, tomando en cuenta la tipología del daño.

- La idoneidad de las obligaciones impuestas

- 
- j) La resolución que dispone el dictado de una medida preventiva solo adjunta el Informe Técnico que sustenta su imposición, siendo que el referido informe solo incluiría un registro fotográfico y el reporte preliminar de emergencia ambiental emitido por Petroperú. No obstante ello, el documento en cuestión no adjunta resultados de análisis de muestras, o cualquier otro instrumento idóneo que respalde sus aseveraciones.
- k) Asimismo, el administrado indicó –con relación al plazo establecido para el cumplimiento de la medida preventiva– la inexistencia de un respaldo técnico, toda vez que el solo "criterio referencial" no es razón suficiente para determinar la duración de las acciones de limpieza y rehabilitación. En ese sentido, manifestó que el mandato de la DS habría sido desproporcionado y arbitrario<sup>24</sup>, infringiendo así el principio de razonabilidad que rige la actividad de la administración pública.
- l) Respecto de las actividades de rehabilitación, Petroperú mencionó que, frente a eventos inesperados, la normativa ha establecido un procedimiento a seguir por el administrado, con la finalidad de determinar el impacto a la

<sup>23</sup> Al respecto, Petroperú citó lo señalado por la DS en la Resolución N° 025-2016-OEFA/DS:

*"Al 26 de junio del 2016, sobre la base de la información reportada por el equipo supervisor que está aún en campo, se ha podido observar, preliminarmente, que la falla ocurrió en el Km. 231+320 (...) la quebrada Caraña Caño. Esta quebrada se ha visto afectada por el derrame, puesto que aguas abajo – en una extensión de 1.5 km. – verificó presencia de petróleo (...) Lo afirmado en el párrafo precedente se puede evidenciar en el siguiente registro fotográfico (...)"*



<sup>24</sup> A diferencia (según el administrado) del cronograma de ejecución de las actividades de limpieza, el mismo que constituiría un medio idóneo para sustentar las actividades necesarias y sus plazos –los cuales resultarían tentativos, ya que la particularidad meteorológica de las zonas impactadas haría latente la posibilidad de sucesos que pudiesen prolongar dichas acciones, en detrimento de los plazos impuestos por la DS.

flora, fauna, suelo, agua y salud de la población, ello como paso previo a la evaluación de la eventual realización de actividades de rehabilitación.

- m) Asimismo, indicó que, de acuerdo con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM<sup>25</sup>, el "Plan de Rehabilitación" solo se activará en caso los impactos ambientales negativos, inicialmente, no hayan podido ser evitados o prevenidos, ni reducidos, mitigados o corregidos. Es por ello que, según el artículo 66° del mencionado decreto supremo<sup>26</sup>, una vez superada la contingencia –y solo si se requiere– se presentará el Plan de Rehabilitación correspondiente<sup>27</sup>. Ello, permitiría concluir que este plan de contiene actividades que no podrían, per se, determinarse sin antes obtener los resultados de acciones previas como las de limpieza. En ese sentido, precisó que habría activado su plan de contingencia conforme a los artículos 66° y 6°<sup>28</sup> del Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

<sup>25</sup> 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.

(...)

**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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Ello, según Petroperú, 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.

<sup>28</sup> DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM.

**Artículo 6.- De las Actividades de Hidrocarburos que no requieren Estudios Ambientales**


No requieren la presentación de Estudios Ambientales las Actividades de Hidrocarburos que no generen impacto ambiental negativo y que no se encuentren comprendidas en el Anexo 1 del presente reglamento así como en el Anexo 2 del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y sus respectivas modificatorias; sin perjuicio de lo cual, se deberán adoptar las medidas que sean necesarias a fin de mitigar los impactos ambientales que pudieren ocasionar sus actividades al ambiente, cumpliendo el presente Reglamento, los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y las normas ambientales correspondientes.

- n) Por otro lado, indicó que la DS habría incumplido el procedimiento de supervisión directa, ello al no haber evaluado los resultados de los análisis de las muestras obtenidas en la visita de campo. Precisó además que, en caso la autoridad supervisora hubiese revisado los análisis de muestras de agua y suelo (como sí lo hizo Petroperú), habría concluido que no era necesario el dictado de una medida preventiva, toda vez que los resultados en cuestión determinaron que los parámetros se encontraban dentro de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) correspondientes<sup>29</sup>.


En virtud de lo expuesto, concluyó que las acciones y el plazo fijado para la ejecución de la medida preventiva carecían de sustento técnico, lo cual hacía que el acto en cuestión adoleciera de un vicio en su motivación que acarrearía su invalidez.



**Sobre la presencia de los supuestos para dictar la medida preventiva**

- 
- o) Petroperú indicó que la DS no habría sustentado la ocurrencia de alguno de los tres (3) supuestos previstos en la norma que determinan el dictado de una medida preventiva (inminente peligro, alto riesgo y mitigación), sino solo habría indicado dos (2) fundamentos: (i) falta de confinamiento de la totalidad de crudo; y, (ii) la cercanía de un agente biótico, es decir la quebrada Caraña Caño.
- p) Asimismo, alegó que el dictado de la medida preventiva vulneraría el principio del debido procedimiento, toda vez que la DS no habría establecido las razones que sustentan su decisión. Con ello, se estaría generando una situación de indefensión en su contra, al impedirle elaborar sus argumentos de defensa.
- q) Sobre este punto, precisó que la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS tendría omisiones en su motivación, siendo que dicha situación lo colocaría en un estado de indefensión, ello al no poder conocer las razones por las cuales su conducta no habría sido la adecuada frente al derrame de petróleo crudo.
- r) A modo de comparación, Petroperú señaló que en un pronunciamiento anterior emitido por la DS a través de la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS, la referida dirección sí expuso los fundamentos por los cuales

<sup>29</sup> En su recurso de apelación Petroperú señaló (foja 15):



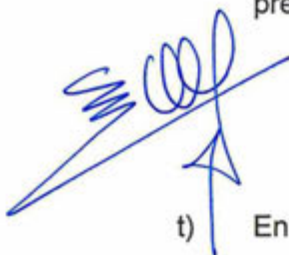
*"Si, la DS hubiera adecuado su comportamiento al procedimiento establecido por norma, pudo haber evaluado los resultados de los análisis de las muestras obtenidas en la visita de campo, decantándose por no emitir una medida preventiva; ya que, nuestra representada, en base al 'muestreo ambiental' reportado en el Acta de Supervisión Directa con C.U.C N° 00079-6-2016-13, del 25 al 29 de junio, realizó análisis de muestras tanto de agua, suelo y sedimentos de la zona afectada..."*

En ese contexto, precisó que los resultados de los monitoreos de suelo y agua efectuados habrían arrojado parámetros dentro de los ECA correspondientes.

habría cumplido con los tres (3) supuestos que sustentan la medida preventiva.

### ***Sobre la vulneración al principio de predictibilidad***

- s) Finalmente, Petroperú indicó que la DS habría vulnerado el principio de predictibilidad, ello debido a que:



*"...las acciones impuestas en el presente procedimiento, son idénticas a las obligaciones ordenadas en la medida cautelar, dictada en el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA, para los eventos ocurridos en los Km. 440+781 y 206+035".<sup>30</sup>*

- t) En ese sentido, señaló lo siguiente:

*"si, en ambos eventos (el del presente caso y los acumulados km. 440+781 y 206+035) el supuesto de hecho es similar (ruptura del oleoducto y posterior posible afectación al ecosistema por derrame de crudo), entonces, ¿Por qué adoptar medidas administrativas de naturaleza jurídica distintas? Y que obviamente tienen presupuestos y requisitos distintos"<sup>31</sup>*

10. El 18 de agosto de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Petroperú, tal como consta en el acta correspondiente<sup>32</sup>.



11. Mediante Memorandum N° 4031-2016/OEFA-DS del 5 de setiembre de 2016, la DS remitió al Tribunal de Fiscalización Ambiental el escrito con registro N° 55684 presentado por Petroperú el 10 de agosto de 2016, mediante el cual solicitó ante dicha dirección la variación de la medida preventiva, de conformidad con el artículo 15° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

## **II. COMPETENCIA**

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>33</sup>, se crea el OEFA.



<sup>30</sup> Foja 21.

<sup>31</sup> Foja 21.

<sup>32</sup> Foja 79.

<sup>33</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>34</sup> (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.
14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>35</sup>.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>36</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>37</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo

<sup>34</sup> LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano, el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

<sup>35</sup> **LEY N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>36</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM** que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>37</sup> **LEY N° 28964.**

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

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

N° 001-2011-OEFA/CD<sup>38</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>39</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>40</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.
17. Finalmente, el literal b), numeral 1 del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las medidas preventivas, entre otras medidas administrativas, emitidos por las instancias competentes del OEFA.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y

<sup>38</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

#### <sup>39</sup> LEY N° 29325.

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

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

#### <sup>40</sup> DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

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

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:


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



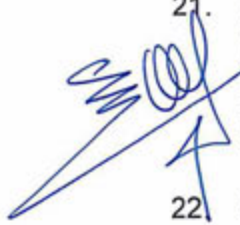


culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)<sup>41</sup>.

19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>42</sup>, 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.



20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.



21. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>43</sup>.

22. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>44</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>45</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>42</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

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

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>44</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

**Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:**

(...)

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

<sup>45</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

23. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>47</sup>.
25. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, esta Sala interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo para el dictado de medidas administrativas.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- i) Si ante el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo I del ONP, la DS debía imponer a Petroperú una medida preventiva, toda vez que: a) al momento de su dictado aún no se contaba con el Acta de Supervisión Directa ni con el Reporte Preliminar de Supervisión Directa; y, b) Petroperú ya contaba con un Plan de Contingencia.
- ii) Si en virtud de lo verificado por el supervisor el 26 de junio de 2016 correspondía que la DS dicte una medida preventiva, y si la imposición de la misma se encuentra debidamente sustentada.

---

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

<sup>46</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



- iii) Si las obligaciones impuestas en virtud de la medida preventiva dictada mediante la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, son acordes con el principio de predictibilidad recogido en la Ley N° 27444.



V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si ante el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo I del ONP, la DS debía imponer a Petroperú una medida preventiva, toda vez que: a) al momento de su dictado aún no se contaba con el Acta de Supervisión Directa ni con el Reporte Preliminar de Supervisión Directa; y, b) Petroperú ya contaba con un Plan de Contingencia

27. Como punto inicial –y de manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Petroperú en su recurso de apelación– esta Sala considera necesario hacer alusión a la naturaleza y características propias de las denominadas medidas preventivas.
28. Al respecto, es necesario precisar en primer lugar que el principio de prevención recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 prevé lo siguiente:



**Artículo VI.- Del principio de prevención**

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

29. Asimismo, el artículo 3° citado en el acápite precedente precedente<sup>48</sup> establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.
30. Sobre este punto, cabe destacar que el Estado tiene a su cargo la adopción de medidas tendientes a prevenir procesos de fragmentación de los ecosistemas<sup>49</sup>



<sup>48</sup> LEY N° 28611.

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

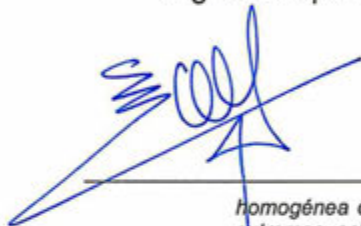
El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

<sup>49</sup> En este sentido, es importante acudir a lo señalado en el documento denominado: "¿Y el Medio Ambiente? Problemas en México y en el Mundo". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, 2007, p. 31:

*"Los ecosistemas se fragmentan cuando los bosques se deforestan para crear nuevas tierras de cultivo, se construye una nueva carretera o se elimina la vegetación acuática de la orilla de un río o lago para obras urbanas o comunitarias. La fragmentación es la transformación de un área relativamente*

por actividades antrópicas y a dictar medidas destinadas a su recuperación y rehabilitación, siendo su prioridad aquellos ecosistemas especiales o frágiles<sup>50</sup> – dada sus características y recursos singulares, así como su relación con las condiciones climáticas especiales. En esa misma línea, es responsable de promover y regular el uso sostenible del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación<sup>51</sup>.

31. En tal sentido, una de las medidas que puede adoptar el Estado para prevenir una afectación al ambiente o la recuperación y rehabilitación de algún componente del ambiente, son las medidas preventivas, tal como lo dispone artículo 22-A de la Ley N° 29325<sup>52</sup>.
32. Dicho esto, esta Sala procederá a continuación a analizar los argumentos esgrimidos por Petroperú en su recurso de apelación.



*homogénea de un ecosistema en otra en la que permanecen fragmentos de menor tamaño. En casos extremos, estos fragmentos pueden quedar en forma de "islas" inmersas en zonas alteradas.*

*La fragmentación de los ecosistemas tiene consecuencias importantes. Las poblaciones de plantas y animales pueden resultar afectadas tanto por los cambios en las condiciones ambientales de su hábitat – dado que cambian las condiciones de luz, humedad, temperatura y el flujo de nutrimentos– o porque simplemente son incapaces de sobrevivir en superficies reducidas de sus ecosistemas. Con el tiempo, muchas especies en esos "parches" de ecosistemas pueden extinguirse, lo que empobrece la biodiversidad de una zona. Otras especies, las conocidas como "invasoras", pueden conquistar los parches y adueñarse de ecosistemas que antes les eran ajenos, con efectos negativos sobre las especies nativas. Además de la extinción de especies, pueden desaparecer o reducirse los servicios ambientales de los ecosistemas".*

Disponible

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

en:

**LEY N° 28611.**

**Artículo 98°.- De la conservación de ecosistemas**

La conservación de los ecosistemas se orienta a conservar los ciclos y procesos ecológicos, a prevenir procesos de su fragmentación por actividades antrópicas y a dictar medidas de recuperación y rehabilitación, dando prioridad a ecosistemas especiales o frágiles.

**LEY N° 28611.**

**Artículo 91°.- Del recurso suelo**

El Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación. Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes.

**LEY N° 29325.**

**Artículo 22-A.- Medidas preventivas**


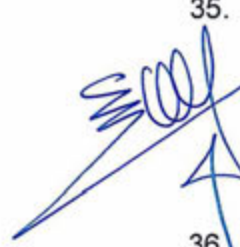
Las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer. Se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental.

Para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Dicha medida se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar.

La vigencia de la medida preventiva se extiende hasta que se haya verificado su cumplimiento o que hayan desaparecido las condiciones que la motivaron.



a) **Respecto al Acta de Supervisión Directa y al Reporte Preliminar de Supervisión Directa**

33.  Petroperú indicó que, previo al dictado de una medida preventiva, la autoridad administrativa debe cumplir con las actuaciones contempladas en el "procedimiento de Supervisión Directa" correspondiente, toda vez que el dictado de dichas medidas se sustenta en los resultados obtenidos en la ejecución de las acciones de supervisión directa, los cuales son plasmados en el Acta de Supervisión Directa respectiva, a ser calificada de manera posterior. Solo así –de acuerdo con Petroperú– "(...) se podrá tener la certeza que sustente objetivamente el dictado de una medida preventiva"<sup>53</sup>.
34. Atendiendo a ello, Petroperú sostuvo que, al momento de la emisión de la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, la DS aún no había emitido el Acta de Supervisión Directa y, por tanto, tampoco los medios probatorios que pudiesen sustentar el hallazgo que originó el dictado de la medida preventiva en cuestión, (únicamente existía el Informe Técnico que habría sustentado la imposición de dicha medida).
35.  A efectos de concluir que para el dictado de una medida preventiva la DS debía haber emitido, previamente, dicho documento, así como el Reporte Preliminar de Supervisión Directa, Petroperú invocó distintas disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA<sup>54</sup> (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD**).
36. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con el artículo 4° de la referida resolución de consejo directivo<sup>55</sup>, la función de supervisión directa ejercida

<sup>53</sup> Foja 8.

<sup>54</sup> Debe indicarse que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015, se aprobó el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA. Dicho dispositivo legal establece en su artículo 17° que, en caso se encuentren hallazgos que configuren supuestos para el dictado de una medida administrativa, la autoridad de supervisión directa dictará el mandato de carácter particular, la medida preventiva o el requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental, según lo establecido en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

<sup>55</sup> **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD.**

**Artículo 4°.- Función de supervisión directa**

4.1 La función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados con el propósito de asegurar su buen desempeño ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en:

- a) La normativa ambiental;
- b) Los instrumentos de gestión ambiental;
- c) Las medidas administrativas emitidas por los órganos competentes del OEFA; y
- d) Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

4.2 En ejercicio de la función de supervisión directa, se promueve la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, y se emiten mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de los instrumentos de gestión ambiental.

4.3 La función de supervisión directa también comprende la verificación del cumplimiento de los requisitos necesarios para la inscripción, renovación y/o retiro de los administrados del Registro de Buenas Prácticas Ambientales y la evaluación de las buenas prácticas que califican para el otorgamiento de incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental.

por la Autoridad de Supervisión Directa del OEFA comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas, entre otros, en la normativa ambiental y en los IGA.

37. Ahora bien, a efectos de llevar a cabo dicha función, el OEFA a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, ha recogido las actuaciones que se ejercen en el marco de la supervisión directa, encontrándose entre ellas las siguientes:

- En la supervisión se realiza el levantamiento de información relevante que permite verificar el desempeño ambiental del administrado y el cumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables<sup>56</sup>.
- El supervisor elabora el Acta de Supervisión Directa, en la cual describirá los hechos ocurridos desde el inicio hasta el término de la visita de supervisión<sup>57</sup>. Al finalizar la supervisión de campo, el Acta de Supervisión Directa debe ser suscrita por el supervisor, el personal del administrado que participe en la supervisión y, de ser el caso, los testigos, observadores, peritos y/o técnicos<sup>58</sup>.
- Luego de efectuar la supervisión de campo y/o documental, la Subdirección de Supervisión Directa emite el Informe Preliminar de Supervisión Directa el cual incluye la clasificación y valoración preliminar de los hallazgos verificados en la supervisión y los medios probatorios que sustentan dicho análisis. Este informe será notificado al administrado a fin de que formule las consideraciones que estime pertinente.
- Posteriormente, la Autoridad de Supervisión Directa emite el Informe de Supervisión Directa, el cual detalla las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado que son objeto de supervisión. Además, contiene el análisis final de las acciones de supervisión directa, incluyendo la clasificación y valoración de los hallazgos verificados y los medios probatorios que lo

<sup>56</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD.

Artículo 12.- De la supervisión de campo

(...)

12.2 La supervisión comprende el levantamiento de información relevante que permita verificar el desempeño ambiental del administrado y el cumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables. La supervisión puede ser registrada por el supervisor a través de herramientas audiovisuales.

<sup>57</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD.

Artículo 12.- De la supervisión de campo

(...)

12.3 El supervisor deberá elaborar el Acta de Supervisión Directa, en la cual describirá los hechos ocurridos desde el inicio hasta el término de la visita de supervisión e indicará si la supervisión fue registrada a través de medios audiovisuales a fin de que el administrado pueda solicitar una copia de tal registro.


<sup>58</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD.

Artículo 12.- De la supervisión de campo

(...)

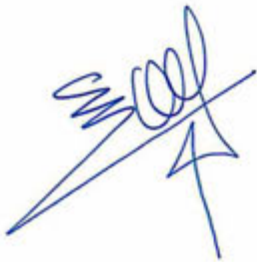
12.4 Al finalizar la supervisión de campo, el Acta de Supervisión Directa debe ser suscrita por el supervisor, el personal del administrado que participe en la supervisión y, de ser el caso, los testigos, observadores, peritos y/o técnicos. Si el personal del administrado o sus representantes se negaran a suscribir el Acta de Supervisión Directa, esto no enervará su validez.

sustentan. Asimismo, dicho Informe debe contener el Acta de Supervisión Directa suscrita en la supervisión de campo, en caso corresponda.



38. Partiendo de lo señalado anteriormente, es posible concluir que las Actas de Supervisión Directa contienen los hechos ocurridos desde el inicio hasta el término de la visita de supervisión, y los Informes Preliminares de Supervisión Directa incluyen la clasificación y valoración preliminar de los hallazgos verificados en la supervisión, así como los medios probatorios que sustentan dicho análisis. Cabe destacar que estos instrumentos sirven de sustento a la Autoridad de Supervisión Directa para la emisión del Informe de Supervisión, el cual contendrá un estudio integral de los hechos constatados durante toda la visita de supervisión.

39. No obstante lo anterior, el artículo 17° de la misma Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD establece lo siguiente:



**“Artículo 17°.- De los hallazgos que originan el dictado de medidas administrativas**

***En caso el supervisor encuentre hallazgos que configuren supuestos para el dictado de una medida administrativa, informará inmediatamente de este hecho a la Autoridad de Supervisión Directa, quien procederá a dictar el mandato de carácter particular, la medida preventiva o el requerimiento de actualización del Instrumento de Gestión Ambiental, según sea el caso, conforme a lo establecido en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.”***  
(Énfasis agregado)

40. Como puede advertirse, si bien la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD ha previsto un conjunto de actuaciones a ser llevadas a cabo en el marco del procedimiento de supervisión directa; para el caso de las medidas administrativas (entre ellas, la medida preventiva), el mismo instrumento ha establecido que esta será dictada *“conforme a lo establecido en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA”*. Dicha remisión, a criterio de esta Sala, obedece a que, atendiendo a la naturaleza de las medidas administrativas (protección ambiental, entendida como finalidad de interés público)<sup>59</sup> es necesaria una atención especial e inmediata ante el hallazgo que amerita su dictado.

41. En esa línea, el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD dispone lo siguiente:

**“Artículo 11°.- Definición**

***Las medidas preventivas son disposiciones de carácter muy excepcional a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la***



<sup>59</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD

**Artículo 2°.- Medidas administrativas**

2.1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.

*salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental..." (Énfasis agregado).*

42. Adicionalmente a ello, corresponde señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD –en sus artículos 14° y 19°– ha establecido que la resolución que dispone una medida preventiva debe encontrarse debidamente motivada, precisando que para dicho propósito debe emitirse un informe técnico que sustente la medida propuesta.
43. Conforme puede apreciarse, la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD –a través de las disposiciones previamente expuestas– ha recogido los supuestos bajo los cuales debe ser dictada una medida preventiva, así como la exigencia de que esta se encuentre sustentada en el informe técnico correspondiente.
44. Habiendo establecido los requisitos para el dictado de las medidas preventivas, es posible concluir que, a efectos de su dictado, no es necesario contar con el Acta de Supervisión Directa o con el Informe de Supervisión Directa, pues basta únicamente contar con el Informe Técnico correspondiente.
45. De manera adicional, debe reiterarse que las medidas preventivas buscan evitar "un inminente peligro o alto riesgo" de producirse daño al ambiente, así como a "mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental". Partiendo de dicho propósito, es claro que el dictado de las mismas no se encuentra supeditado a la elaboración de los documentos referidos por el administrado.
46. En virtud de lo expuesto, y como conclusión en el presente extremo, queda claro para esta Sala que lo alegado por Petroperú en su recurso de apelación carece de sustento legal, debiendo por tanto ser desestimado.

**b) Respecto del Plan de Contingencia**

47. Petroperú sostuvo que, de conformidad con el artículo 11° de Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>60</sup>, las medidas preventivas son disposiciones de carácter muy excepcional. En ese sentido, señaló que, ante la ocurrencia de un daño grave producto de una emergencia ambiental lo que correspondería era la activación de su Plan de Contingencia, a efectos de prevenir y mitigar los daños correspondientes. Solo en caso de que no cumpliera con ejecutarlo –o que lo ejecute de manera defectuosa– la Administración podrá

<sup>60</sup> RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

**Artículo 11.- Definición**

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



intervenir, a través de la imposición de medidas administrativas (entre ellas, la medida preventiva).

48. Atendiendo a ello, Petroperú señaló que, ante el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo I del ONP habría activado su Plan de Contingencia, resultando falsa la afirmación de la DS referida a que la imposición de la medida preventiva en cuestión resultaba necesaria a efectos de que sean realizadas las acciones de limpieza y de rehabilitación ambiental en la zona afectada<sup>61</sup>. Más aún; precisó que la referida dirección habría reconocido que venía ejecutando trabajos de limpieza y recuperación de petróleo crudo en la zona afectada por el derrame (recuperación de 6.5 barriles de hidrocarburos, colocación de barreras de contención y paños absorbentes en la quebrada Caraña Caño).

49. Sobre el particular, conforme fuese expuesto en considerandos precedentes, a efectos de dictar una medida preventiva, la autoridad debe verificar la presencia de alguno de los supuestos previstos en el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD. En ese sentido, el hecho de que el administrado haya actuado conforme a lo establecido en su Plan de Contingencia<sup>62</sup>, no imposibilita a la autoridad a imponer al administrado la medida preventiva que estime conveniente<sup>63</sup>, considerando, para cada escenario, determinados aspectos o circunstancias a fin de que la misma resulte idónea al fin preventivo que se busca tutelar<sup>64</sup>. De ahí que también se ha previsto la posibilidad de variar la medida preventiva teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> En ese sentido, señaló que el dictado de dicha medida preventiva habría sido innecesario.

<sup>62</sup> El Plan de Contingencias constituye el instrumento de gestión elaborado para actuar en caso de derrames de hidrocarburos y otras emergencias. Así lo define el el Decreto Supremo N° 032-2002-EM, Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos:

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

**PLAN DE CONTINGENCIAS**

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

En esa línea, también debe indicarse que el artículo 2° de la Ley N° 28551, Ley que establece la obligación de elaborar y presentar Planes de Contingencia (en adelante, **Ley N° 28551**) define a los planes de contingencias como los instrumentos de gestión que definen los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades institucionales para la prevención, la reducción de riesgos, la atención de emergencias y la rehabilitación en casos de desastres permitiendo disminuir o minimizar los daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir a consecuencia de fenómenos naturales, tecnológicos o de la producción industrial, potencialmente dañinos.

<sup>63</sup> Ello, una vez presentados los supuestos previstos en la norma, y con base en una decisión motivada (mediante un informe técnico).

<sup>64</sup> Por ejemplo, el cumplimiento de los compromisos asumidos en el IGA, entre otras obligaciones ambientales fiscalizables por parte del OEFA.

<sup>65</sup> Ello se condice con un pronunciamiento anterior vertido en la Resolución N° 026-2016-OEFA-TFA/SEE.

50. Adicionalmente, cabe destacar que, a diferencia del plan de contingencia, la medida preventiva dictada establece plazos específicos para cumplir con cada una de las acciones que comprenden las obligaciones de limpieza y rehabilitación, ello a efectos de salvaguardar el ambiente de una manera célere y eficaz.
51. Sin perjuicio de ello, de la revisión del "Plan Zonal de Contingencia de Gerencia de Oleoducto Código PC4-ADM-001" (en adelante, **Plan de Contingencias del ONP**), se observa que Petroperú consignó lo siguiente:

*"I. Capítulo 1: Resumen Ejecutivo*

El objetivo principal que se persigue con el presente Plan es lograr la capacitación y preparación de todo el personal que labora en Gerencia Oleoducto, para lograr mantener una eficiente disposición para el enfrentamiento ante cualquier tipo de Emergencia que pueda presentarse y que atente contra la integridad física de los trabajadores, instalaciones, equipos, comunidad que la rodea y el medio ambiente<sup>66</sup> (Subrayado agregado).

52. Asimismo, en el citado Plan, Petroperú señaló que uno de los tipos de contingencias son los derrames<sup>67</sup>, los cuales tienen su origen en fallas de materiales, desprendimiento de conexiones o roturas de tuberías por efecto de fallas humanas, fenómenos naturales y/o amenaza externa<sup>68</sup>. En tal sentido, contempló el siguiente diagrama como procedimiento en caso de un derrame:



<sup>66</sup> Cabe mencionar que dicho objetivo fue desarrollado en el Capítulo 3 del Plan de Contingencias del ONP:

*"III. Capítulo 3: Objetivos*

*(...)*

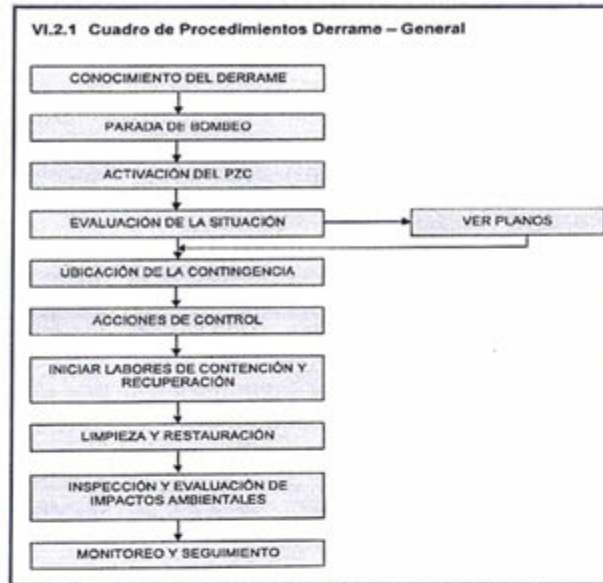
*III.2 Objetivos del Plan de Contingencia*

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

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

<sup>67</sup> En el punto V.2 del Capítulo V del Plan de Contingencias del ONP

<sup>68</sup> Del mismo modo, en el citado Plan, Petroperú señaló: "...Debe tenerse en cuenta que en todo derrame la posibilidad de incendio es inminente ante la presencia de fuente de calor presente en la zona afectada y aledaña a favor del viento".



53. Como puede observarse, Petroperú consideró en el Plan de Contingencia del ONP una serie de procedimientos a ejecutar por parte de su personal en caso de un derrame; sin embargo, dicho plan solo contempló algunas acciones respecto de la limpieza de las zonas como las riberas de los ríos que pudiesen verse afectadas por un derrame. Además, el citado instrumento no contempla acciones concretas relacionadas, por ejemplo, con la limpieza de otras zonas distintas a las señaladas en el Plan de Contingencia del ONP, cuando se afecten a la flora y fauna del lugar, o se afecte la salud de las personas. Finalmente, tampoco se observa que dicho plan haya contemplado acciones específicas para la rehabilitación de las zonas afectadas por un derrame, tal como puede apreciarse a continuación:

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

*(...)*

*VII.2 Acciones durante la emergencia*

*VII.2.1 Alarmas*

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

*(...)*

*VII.2.2 Accionamiento de Alarma*

*(...)*

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

*(...)*

*VII.3 Acciones posteriores a la emergencia*

*VII.3.1 Derrames*

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

*(...)*

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

54. En consecuencia, esta Sala es de la opinión que, si bien Petroperú contempló ciertas acciones a seguir por parte de su personal en el Plan de Contingencia del ONP en el caso de un derrame, también es evidente que dichas acciones no son suficientes para poder evitar afectaciones al ambiente.

55. Dicho esto, de la revisión de los actuados que obran en el expediente respecto del derrame ocurrido el 24 de junio de 2016, se puede verificar lo siguiente:


Cuadro N° 2: Acciones realizadas respecto del derrame ocurrido el 24 de junio de 2016

Fecha	Suceso	Descripción
24/06/2016	Derrame de petróleo en el Km 213+320	Comunicado por Petroperú al OEFA mediante el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.
27/06/2016	Supervisión Especial.	La DS constató lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"><li>- El tubería afectada se encontraba enterrada a una profundidad estimada de dos (2) metros.</li><li>- El terreno de la zona es seco y arcilloso, y a pocos metros del lugar de origen de la falla, pasan las aguas de la quebrada Caraña Caño.</li><li>- La quebrada se ha visto afectada por el derrame</li></ul>

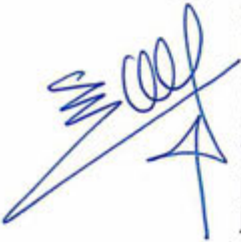


Fecha	Suceso	Descripción
		puesto que aguas abajo se verificó presencia de petróleo crudo con una capa de espesor de 15 centímetros aproximadamente.

Fuente: Informe N° 3186-2016-OEFA/DS-HID  
Elaboración: TFA



56. Como puede apreciarse, la DS verificó que, si bien Petroperú dispuso medidas para contener el derrame de petróleo crudo, a la fecha de la supervisión aún no lo había recuperado en su totalidad, puesto que todavía existían zonas afectadas que no habían sido objeto de limpieza. Además, la DS advirtió que la sustancia derramada podría seguir migrando a zonas contiguas y, de ese modo, aumentar el radio de afectación al ambiente<sup>69</sup>.




57. En este punto, debe reiterarse la importancia que conlleva la protección del ambiente –situación que, incluso, ha sido reconocida en nuestra Constitución Política– siendo que, en determinadas circunstancias, y frente a la supuesta comisión de una infracción, la autoridad debe adoptar una decisión de manera celeré, a fin de evitar posibles daños irreparables derivados del transcurso del tiempo. En ese contexto, surge la necesidad de adoptar medidas de carácter provisional, las cuales permitan garantizar una tutela efectiva de dicho bien jurídico.

58. En tal sentido, esta Sala considera que sí correspondía a la DS dictar la medida preventiva descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello con la finalidad de evitar un daño irreparable al ambiente a causa del derrame ocurrido el 24 de junio de 2016, puesto que, de lo detectado por el supervisor el 26 de junio de 2016, se advirtió que dicha empresa no había ejecutado acciones suficientes para realizar la limpieza y rehabilitación de las zonas afectadas por los derrames.

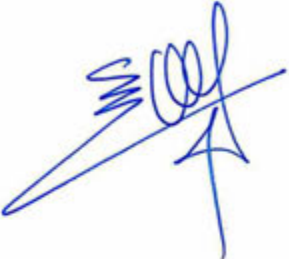
59. Ahora bien, como punto adicional, es importante destacar que Petroperú señaló que el propio OEFA habría reconocido que cumplió con realizar las tareas de limpieza y recuperación del petróleo crudo de la zona afectada, así como la colocación de barreras de contención y paños absorbentes en la quebrada Caraña Caño.


60. Sobre este punto, los párrafos donde la DS habría recogido tal reconocimiento son los siguientes:

- 
- a) *“Se pudo constatar que Petroperú viene ejecutando trabajos de limpieza y recuperación de petróleo crudo en la zona afectada (a la fecha se habría recuperado alrededor de 6.5 barriles de hidrocarburo). Asimismo, se han colocado barreras de contención y paños absorbentes en la quebrada. Adicionalmente, se tiene previsto instalar grapas en el punto de ruptura de la tubería. Lo anterior se puede observar en las siguientes imágenes:”<sup>70</sup>.*


<sup>69</sup> Nótese que cerca al lugar del derrame se encuentra el centro poblado de Barranca.

<sup>70</sup> Foja 51.

- 
- b) *Si bien a la fecha se ha podido verificar que Petroperú ha dispuesto medidas para contener el petróleo crudo derramado, lo cierto es que aún no se ha podido recuperar en su totalidad. Mientras ello no ocurra, el petróleo crudo puede seguir migrando a zonas contiguas y, de ese modo, aumentar potencialmente el radio de afectación al ambiente. Un aspecto adicional que debe tener en consideración es que el lugar del derrame está próximo al centro poblado de Barranca. En consecuencia, es necesario que Petroperú adopte inmediatamente las acciones pertinentes para evitar cualquier afectación progresiva del ambiente y que prevenga daños ambientales acumulativos”.*

61. Como puede advertirse, si bien la DS verificó que el administrado ejecutó trabajos de limpieza y recuperación, también constató que aún no se había recuperado el petróleo crudo en su totalidad, lo cual podría generar que este pueda seguir migrando a zonas contiguas y, de ese modo, aumentar potencialmente el radio de afectación al ambiente.
62. Finalmente, debe precisarse que, si bien estas son afirmaciones realizadas por la DS en la mencionada resolución, las mismas no implican *per se* el reconocimiento expreso por parte de dicha autoridad de que, con las actividades de limpieza llevadas a cabo por Petroperú, este haya cumplido con recuperar en su totalidad el petróleo crudo derramado.
- 
63. Por tanto, esta Sala considera que las acciones llevadas a cabo por dicha empresa para realizar la limpieza de las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el Tramo I del ONP no fueron suficientes, resultando por tanto necesaria la imposición de una medida que busque, en el menor tiempo posible, dar una respuesta efectiva a la afectación que venía produciéndose a los componentes ambientales de la zona. En virtud de ello, corresponde desestimar lo alegado por Petroperú en este extremo de su apelación.

**V.2 Si en virtud de lo verificado por el supervisor el 26 de junio de 2016 correspondía que la DS dicte una medida preventiva, y si la imposición de la misma se encuentra debidamente sustentada**

- 
64. Petroperú señaló que la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, no se encuentra debidamente motivada, toda vez que la DS no habría sustentado la ocurrencia de alguno de los tres (3) supuestos previstos en la norma que sustentan el dictado de la medida preventiva (inminente peligro, alto riesgo y mitigación), sino solo habría indicado dos (2) fundamentos: (i) la falta de confinamiento de la totalidad de crudo; y, (ii) la cercanía de un agente biótico (quebrada Caraña Caño). Asimismo, señaló que el Informe Técnico que sustenta la medida preventiva no contiene los medios probatorios necesarios para demostrar, por un lado, las causas que motivaron la medida y, por otro, la idoneidad o razonabilidad de las obligaciones impuestas en lo concerniente a acciones y los plazos.
65. Atendiendo al argumento expuesto por el administrado, debe indicarse en primer lugar que, conforme a lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del

Título Preliminar de la Ley N° 27444, existen dos (2) principios jurídicos relacionados con la motivación de los actos administrativos: el principio de verdad material y el principio del debido procedimiento. El primero de ellos dispone que los hechos que sustentan las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa deben encontrarse 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.

66. En ese sentido, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, exponer los hechos (debidamente probados) que sirven de sustento a sus decisiones<sup>71</sup> y, por otro, que tales decisiones se encuentren fundadas o sustentadas en normas que la faculden a adoptar dichas decisiones (en este caso, la imposición de la medida preventiva), ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

67. Dicho esto, debe mencionarse en segundo lugar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo. Nótese en ese sentido que, según lo señalado en el artículo 6° de la Ley N° 27444, la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado<sup>72</sup>. Nótese además que la referida disposición

<sup>71</sup> Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados (con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado).

<sup>72</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril del 2001

**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.

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.

ha otorgado a la Administración la facultad de motivar sus decisiones mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de informes que obran en el expediente administrativo, con la condición de que se les identifique como tal<sup>73</sup>.

68. Bajo esa línea argumentativa, corresponde señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD –en su artículo 14°– ha recogido expresamente que la resolución que dispone una medida preventiva (acto administrativo por definición) debe encontrarse debidamente motivada, precisando que para dicho propósito debe emitirse un informe técnico que sustente la medida propuesta. De ello, es posible concluir que aquellas resoluciones sustentadas en informes técnicos existentes en el expediente administrativo –además de cumplir con un mandato legal– son acordes con la debida motivación de un acto administrativo.
69. Habiendo precisado dicha cuestión, esta Sala considera pertinente determinar si en observancia del deber de motivación de los actos administrativos, la DS dictó la medida administrativa materia de evaluación con base en hechos que fueron debidamente probados y en el marco de las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, ello a fin de determinar si la imposición de la referida medida se encuentra debidamente sustentada.
70. Para llevar a cabo dicho análisis, esta Sala tomará en cuenta lo recogido por la DS en la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, así como en el Informe Técnico que la sustenta.
71. Sobre el particular, de la revisión de la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, se advierte que la DS sustentó su pronunciamiento sobre la base de lo detectado por el supervisor el 26 de junio de 2016 en el Tramo I del ONP, conforme se aprecia a continuación<sup>74</sup>:

*"Al 26 de junio del 2016, sobre la base de la información reportada por el equipo supervisor que está aún en campo, se ha podido observar, preliminarmente, que la falla ocurrió en el Km. 231+320 del Tramo I del Oleoducto Norperuano (...). El terreno de la zona es seco y arcilloso, y a pocos metros del lugar se origen de la falla, pasan las aguas de la quebrada Caraño Caño. Esta quebrada se ha visto afectada por el derrame, puesto que aguas abajo- en*

<sup>73</sup> Sobre esta forma de motivación de los actos administrativos, Morón ha resaltado lo siguiente:

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

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

<sup>74</sup> Foja 50.



***una extensión de 1.5 km- se verificó presencia de petróleo crudo con una copia de espesor de 15 centímetros, aproximadamente.*** (Énfasis agregado)

72. Asimismo, señaló que un aspecto que debía tomarse en consideración era que la demora en la recuperación del petróleo derramado traía consigo la posibilidad de la migración de dicha sustancia y, en consecuencia, el incremento del área afectada, siendo además que el peligro se intensificaba al haberse producido el derrame en un lugar cercano al centro poblado de Barranca.

73. Lo detectado en la supervisión fue complementado con las siguientes vistas fotográficas<sup>75</sup>:

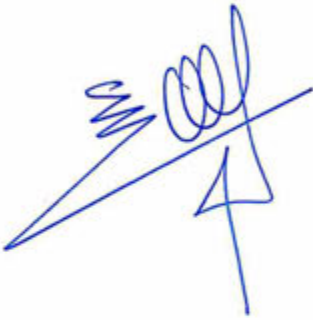


Zanja construida para ubicar el tubo que se encontraba enterrado a unos 2 metros de profundidad, aproximadamente. Coordenada 9468409N/309752.



Zanja donde se puede observar el punto de posible falla

<sup>75</sup> Fojas 50 y 51.



Cauce de la quebrada a unos 60 metros aproximadamente del punto del derrame, se observa una capa de unos 15 cm de espesor.

74. De acuerdo con lo detectado por el supervisor el 26 de junio de 2016, es posible concluir que el petróleo crudo derramado alcanzó algunos componentes ambientales, encontrándose entre ellos la quebrada Caraña Caño, siendo además que por su cercanía este podría afectar también al centro poblado de Barranca, en caso no fuesen adoptadas acciones inmediatas. En virtud de ello, a través del Informe Técnico, se propuso el dictado de una medida preventiva.



75. En este punto es importante precisar que el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades, mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo dispone:

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


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




76. Asimismo, el artículo 14° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD establece que, para el dictado de una medida preventiva, esta debe sustentarse en un Informe Técnico, el mismo que contendrá los hechos que ameriten ordenar acciones al administrado para revertir el inminente peligro, alto riesgo o mitigar el daño que puede producirse en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

77. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta Sala es de la opinión que los Informes Técnicos correspondientes elaborados con ocasión del ejercicio de la


función supervisora, contienen los hechos constatados en las supervisiones efectuadas, razón por la cual resultan ser medios probatorios idóneos para evaluar la procedencia o no de una medida administrativa, puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones.

 78. Por tanto, esta Sala considera que los hechos señalados en la Resolución Directoral N° 025-2016-/OEFA/DS se encuentran debidamente probados sobre la base del Informe Técnico correspondiente.

 79. No obstante ello, Petroperú señaló que el Informe Técnico debió contener los medios probatorios necesarios para demostrar, por un lado, las causas que motivaron la medida y, por otro, la idoneidad o razonabilidad de las obligaciones impuestas en lo concerniente a las acciones y plazos. Señaló además que el mencionado informe únicamente presenta fotografías y el reporte preliminar de emergencia ambiental, mas no incluye resultados de análisis de muestras, ni cualquier otro instrumento idóneo que respalde sus aseveraciones.

80. En este punto, es necesario reiterar –tal como ha sido afirmado a lo largo del presente procedimiento– que la medida preventiva es dictada ante la ocurrencia de alguno de los siguientes supuestos: inminente peligro o alto riesgo de producirse un grave daño al ambiente o ante la presencia de daños que pueden acumularse y generar mayor gravedad sobre el ambiente, motivo por el cual no es mandatorio obtener los resultados de las muestras que hayan sido recogidas en la zona del derrame para su dictado.

81. Por otro lado, Petroperú señaló que el plazo impuesto para el cumplimiento de la medida preventiva sería desproporcionado y arbitrario, siendo además que este no tendría respaldo técnico, pues la DS se habría basado en criterios referenciales, infringiendo con ello el principio de razonabilidad.

 82. Al respecto, de conformidad con lo previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la decisión de la Administración debe dictarse conforme al **principio de razonabilidad**, según el cual las decisiones de la Autoridad Administrativa que impliquen la imposición de obligaciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y **manteniendo la debida proporción** entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>76</sup>.

83. Partiendo del mencionado principio, la proporcionalidad en el dictado de una medida preventiva exige que la decisión que adopte la Autoridad Administrativa (en este caso, la DS) sea proporcional al fin que se busca; es decir, ante la posibilidad de imponer al administrado un tipo de acción (como por ejemplo, la

<sup>76</sup> Ver nota al pie 43.

imposición de obligaciones), la DS deberá elegir aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la medida en cuestión.

84. Al respecto, es pertinente indicar que en la resolución apelada, la DS señaló el haber considerado, de manera referencial, el plazo propuesto por Petroperú para la limpieza y rehabilitación del área impactada con petróleo crudo el 30 de junio del 2014 en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, ubicado en la localidad de Cuninico, distrito de Uraninas, provincia y departamento de Loreto, conforme al Cronograma de Actividades Ambientales del Plan de Acción 01-Revisión 2, documento que fuese elaborado por Petroperú en el contexto que procederemos a describir a continuación:

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

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

85. Al respecto, esta Sala considera que la referencia al Cronograma del derrame del 30 de junio de 2014 resulta válida para el presente caso, ello en la medida que el área donde ocurrió el citado derrame de petróleo crudo y el área donde ocurrió el derrame de petróleo crudo del 24 de junio de 2016 pertenecen al Tramo I del ONP.

86. En consecuencia, esta Sala considera que el plazo otorgado por la DS para que Petroperú realice la limpieza y presente el cronograma de rehabilitación resulta razonable y proporcional a la finalidad que se pretende buscar mediante la mencionada resolución.


87. Por otro lado, Petroperú sostuvo que, de acuerdo con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM<sup>77</sup>, el Plan de Rehabilitación solo se activará en caso los impactos ambientales negativos, inicialmente, no hayan podido ser evitados o

<sup>77</sup> DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM.

Artículo 4.- Definiciones

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.

prevenidos, ni reducidos, mitigados o corregidos. En virtud de ello, de acuerdo con el artículo 66° del mencionado decreto supremo, una vez superada la contingencia –y solo si se requiere– se presentará el Plan de Rehabilitación correspondiente.

-  88. Atendiendo a dichas consideraciones, Petroperú manifestó el haber activado 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<sup>78</sup> y en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM<sup>79</sup>.
89. Al respecto, si bien es cierto que las disposiciones antes referidas establecen un procedimiento a seguir en caso se presenten eventos inesperados o indeseados<sup>80</sup>,

<sup>78</sup> **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.

<sup>79</sup> **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.

<sup>80</sup> Ante lo cual, es obligación del administrado dar cumplimiento al mismo y reportarlo a la autoridad correspondiente (en ese caso al Minem).

ello no excluye de responsabilidad al administrado de cumplir con los mandatos dictados por el OEFA, como lo es el cumplimiento de las medidas preventivas.

90. En ese sentido, queda claro para esta Sala que la medida preventiva dictada por la DS mediante la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS cumplió con los presupuestos exigidos por la norma para su emisión, esto es, evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un grave daño al ambiente, así como mitigar las causas que generan la degradación ambiental.

91. Por otro lado, el administrado señaló que la DS no sustentó la ocurrencia de alguno de los tres supuestos previstos en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (inminente peligro, alto riesgo y mitigación), generándole con ello una situación de indefensión, ello debido a que Petroperú no habría podido conocer las razones por las cuales su conducta frente al siniestro no habría sido la adecuada.

92. Bajo dichas consideraciones, corresponde señalar que, en el presente caso, la DS fundamentó la imposición de la medida preventiva bajo la premisa de haber identificado la concurrencia de los tres supuestos contemplados en el mencionado artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD. En otras palabras, la DS dictó una medida preventiva al advertir que los hallazgos detectados en la supervisión especial en el ONP representaban un inminente peligro o un alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, y debido además al hecho de haber verificado la posibilidad de acumulación de tal daño.

93. En efecto, en cuanto al primer supuesto (inminente peligro), mediante la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, la DS señaló que existía una situación de riesgo de daño al ambiente y a la salud de las personas, pues el derrame del petróleo crudo generó impactos negativos en el suelo así como en cuerpos hídricos, como la Quebrada Caraña Caño y en la comunidad aledaña a las zonas del derrame.

94. Con relación al segundo y tercer supuesto, la DS señaló que existían indicios suficientes de un alto riesgo de que los impactos ambientales causados por el derrame de crudo trasciendan las zonas donde se ubica el ONP, toda vez que este se produjo en una zona cercana al centro poblado de Barranca. Asimismo, indicó que dicho evento (derrame) no era un caso aislado, dado que a inicios de año se reportaron dos derrames por ruptura del ONP (Km. 440+781 del Tramo II y en el Km. 206+035 del Ramal Norte<sup>81</sup>). Teniendo en cuenta dichas consideraciones, la DS concluyó que había evidencia suficiente de la existencia de un alto riesgo al ambiente y que, en consecuencia, Petroperú debía implementar acciones destinadas a prevenir daños de mayor gravedad<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Foja 49.

<sup>82</sup> No debe olvidarse que, según lo dispuesto en el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, la mitigación se configura "*cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente*" (énfasis añadido).

95. En consecuencia, esta Sala considera que, en mérito de las acciones de supervisión realizadas el 26 de junio de 2016, sí correspondía que la DS imponga una medida preventiva, ello en virtud de que el derrame ocurrido representaba una situación de inminente peligro, y configuraba además un alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, y una posible acumulación de daños de mayor gravedad sobre el ambiente (supuestos descritos en el artículo 12° de la resolución de consejo directivo bajo análisis).

96. Partiendo de lo señalado en los considerandos precedentes, debe desestimarse lo señalado por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.

**V.3 Si las obligaciones impuestas en virtud de la medida preventiva dictada mediante la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS, son acordes con el principio de predictibilidad recogido en la Ley N° 27444**

97. Petroperú indicó que la DS habría vulnerado el principio de predictibilidad, ello debido a que:

*"...las acciones impuestas en el presente procedimiento, son idénticas a las obligaciones ordenadas en la medida cautelar, dictada en el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA, para los eventos ocurridos en los Km. 440+781 y 206+035".<sup>83</sup>*

98. En ese sentido, señaló lo siguiente:

*"si, en ambos eventos (el del presente caso y los acumulados km. 440+781 y 206+035) el supuesto de hecho es similar (ruptura del oleoducto y posterior posible afectación al ecosistema por derrame de crudo), entonces, ¿Por qué adoptar medidas administrativas de naturaleza jurídica distintas? Y que obviamente tienen presupuestos y requisitos distintos"<sup>84</sup>*

99. En este punto debe precisarse que el principio de predictibilidad tiene por finalidad dar la posibilidad al administrado de determinar, previamente, el posible resultado de un procedimiento y, de esta manera, elaborar los mecanismos de defensa más adecuados a sus intereses<sup>85</sup>. Asimismo, se requiere que la Administración Pública

<sup>83</sup> Foja 21.

<sup>84</sup> Foja 21.

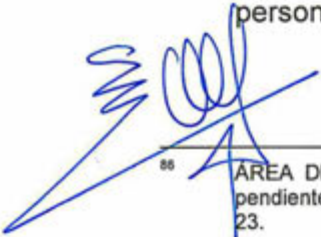
<sup>85</sup> GUZMAN NAPURÍ, Christian. Los principios generales del Derecho Administrativo. En: *Ius La Revista*, N° 38. Lima: Asociación Civil *Ius et Veritas*, 2009, p. 248.

Asimismo, Morón señala que la aplicación de este principio involucra que el suministro de cualquier información a los ciudadanos sobre secuencias del procedimiento, competencias administrativas, tasas o derechos de trámite, critérios administrativos anteriores, entre otros, permitan a los ciudadanos anticiparse y planificar sus actividades (subrayado agregado).

Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 92.

arroje resultados predecibles, es decir, consistentes entre sí, con el fin de que los administrados, al iniciar un trámite, tengan una expectativa de cuál será el resultado final<sup>86</sup>.

100. En ese mismo sentido, debe precisarse que la actuación de la administración se basa en el principio de conducta procedimental reconocido en el numeral 1.8 del artículo IV de la Ley N° 27444<sup>87</sup>, según el cual los actos procedimentales se realizan guiados por la buena fe, la misma que busca proteger la confianza razonable o legítima de los administrados generada por la propia conducta administrativa respecto a su pretensión o situación jurídica<sup>88</sup>.
101. En esa línea, la buena fe se relaciona con el deber de coherencia del comportamiento que exige a la administración conservar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever razonable<sup>89</sup>. Es por ello que la Administración no puede actuar de modo "desleal" ante una actuación generadora de confianza en el administrado, en la medida que ello iría en contra del principio de buena fe, de seguridad jurídica y de predictibilidad, reconocida (esta última) en el numeral 1.15 del artículo IV de la Ley 27444<sup>90</sup>.
102. En este punto, es importante señalar que la adopción de medidas administrativas ante determinados eventos depende de la finalidad que se busca con su dictado. En ese sentido, si lo que se busca es evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, corresponde que la DS dicte una medida preventiva.


  
<sup>86</sup> ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente. Documento de Trabajo N° 002-2000, publicado el 10 de abril de 2000 en el diario oficial El Peruano, p. 23.

<sup>87</sup> LEY 27444.

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

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

**1.8 Principio de conducta procedimental.-** La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.

  
<sup>88</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica: 2009, p. 79.


<sup>89</sup> SANTOS DE ARAGÁO, Alexandre. "Teoría de las Autolimitaciones Administrativas: actos propios, confianza legítima y contradicción entre otros órganos administrativos". En: Revista de Derecho Administrativo N° 9: Año 5, 2010. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. pp. 39-48.

<sup>90</sup> LEY 27444.

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


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

**1.15. Principio de predictibilidad.-** La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.






103. Por otro lado, en caso se busque asegurar la eficacia de la resolución final dictada en el marco de un procedimiento administrativo sancionador por la comisión de conductas infractoras, y así evitar daños ambientales irreparables, la Autoridad Decisora (en este caso, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA) dentro del mencionado procedimiento o antes de su inicio, podrá dictar una medida cautelar<sup>91</sup>.

 104. En ese sentido, la similitud de los hechos en un caso o en otro (como el derrame ocurrido en el Tramo II y Ramal Norte que ameritó la imposición de una medida cautelar y, por otro, el derrame ocurrido en el Tramo I que ameritó la imposición de la presente medida preventiva), no significa que se deba imponer la misma medida administrativa, más aun cuando de lo dispuesto los artículos 13° y 23° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>92</sup>, han recogido obligaciones similares para ambas medidas administrativas.

105. En virtud de lo expuesto, corresponde desestimar lo argumentado por el administrado en el presente extremo de su apelación (presunta vulneración al principio de predictibilidad) y, en consecuencia, confirmar la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS.

 <sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.


Artículo 13.- De los tipos de medidas preventivas

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

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

Artículo 23°.- Del tipo de medidas cautelares

De manera enunciativa, la Autoridad Decisora puede dictar las siguientes medidas cautelares:

- El decomiso de objetos, instrumentos, artefactos o sustancias que generan peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
  - El cese o restricción condicionada de la actividad causante del peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
  - El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de materiales, sustancias o infraestructura causante del peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
  - El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad causante del peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
  - La entrega, inmovilización o depósito de bienes, mercancías, objetos, instrumentos, maquinaria, artefactos o sustancias que generan peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
  - Otras que sean necesarias para evitar un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la vida o salud de las personas.
- 

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

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS del 27 de junio de 2016, en el extremo que impuso la medida preventiva a Petróleos del Perú – Petroperú S.A.; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



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



.....  
**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 Resolución N° 060-2016-OEFA/TFA-SEE, esta vocalía considera de importancia exponer fundamentos basados en normativa y en doctrina, en referencia al término "rehabilitación", fundamentos que a su vez, son coincidentes con la posición manifestada en el voto singular de la Resolución N° 052-2016-OEFA/TFA-SEE.

1. De la revisión del expediente N° 003-2016-OEFA/DS es posible extraer terminología que –en opinión de esta vocalía– podría estar siendo utilizada de manera indistinta, correspondiendo entonces precisarse.
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 tal afirmación, es necesario recurrir a la normativa y a la doctrina.

4. Según lo establecido 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).*

5. De lo expuesto, 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 del presente voto.

Fotografía 1:

Acción de remediación, es decir, eliminación de los agentes contaminantes en el agua y suelo



6. Por otro lado y, de acuerdo a la Real Academia Española, se define al término Rehabilitar como sigue:

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

7. En tal sentido y de lo expuesto como rehabilitación, esta 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.
8. 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, debido a que la rehabilitación solo puede implementarse después de la remediación.
9. En el presente caso, si bien la DS se encontraba facultada a dictar una medida preventiva por el evento ocurrido en el Tramo I del ONP, esta vocalía advierte que las obligaciones que comprende dicha medida, resultan ser similares a las acciones que en su momento la DFSAI dictó a través de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI en el marco del procedimiento cautelar seguido con dicha empresa bajo el expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA.
10. Sobre el particular, en dicho procedimiento, la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, emitió la Resolución N° 052-2016-OEFA/TFA-SEE en la cual, esta vocalía presentó un voto singular indicándose que el considerando 168 de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, citaba como fuente a TOLEDO MORAN, Bella Karina tal como sigue:

*"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**". (Énfasis agregado).*

11. Al respecto, se indicó que 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 **técnicas in situ y ex situ**, como acciones y metodologías para la remediación y no para la rehabilitación como lo manifestó la DFSAI en el considerando 168 de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.

Fotografía 2:

Sukaqollos rehabilitados con papa en producción. Caritamaya, Enero 2013




Fuente: FAO SIPAM<sup>93</sup>

12. De esa manera, TOLEDO MORAN, Bella Karina, propone los métodos in situ y ex situ, como aquellos métodos que pueden ser utilizados para la remediación; sin embargo, en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, correspondiente al Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA, la DFSAI menciona que los métodos in situ y ex situ, pueden ser usado para la rehabilitación, citando a la misma fuente.

<sup>93</sup> 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.

13. Por tanto y con base en los fundamentos normativos, técnicos y de doctrina, esta vocalía considera que la DS, en el marco del presente procedimiento administrativo, siempre ha buscado que el administrado realice acciones conducentes a la remediación en vez de rehabilitación, tal como se demuestra en los considerandos previos.

En atención a los fundamentos expuestos, el presente voto es por **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS del 27 de junio de 2016 en el extremo que impuso la medida preventiva a 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