



EXPEDIENTE : 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA
 ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
 UNIDAD PRODUCTIVA : OLEODUCTO NORPERUANO
 UBICACIÓN : DISTRITOS DE IMAZA Y MORONA
 PROVINCIAS DE BAGUA Y DÁTEM DEL MARAÑÓN
 DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS Y LORETO
 SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
 MATERIA : CUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR

Lima, 3 de marzo del 2016

Se deniega la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, teniendo en consideración que de la revisión de los medios probatorios presentados no se ha acreditado la existencia de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas al momento de la emisión de la medida cautelar que justifiquen la modificación del plazo para su cumplimiento, conforme a lo establecido en el Numeral 24.3 del Artículo 24° del Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

I. ANTECEDENTES

- El 25 de enero del 2016, en el Kilómetro 440+781 del Tramo II Oleoducto Norperuano, ubicado en el distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas (en adelante, **distrito de Imaza**) ocurrió un derrame de petróleo crudo que afectó los componentes suelo y agua (quebrada sin nombre, quebrada Inayo, río Chiriaco, río Marañón y márgenes de ambos ríos), así como a la flora (cultivos), fauna (peces) y a la vida y salud de las personas.

El 3 de febrero del 2016¹, en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano en el distrito de Morona, provincia del Dátem del Marañón, departamento de Loreto (en adelante, **distrito de Morona**) ocurrió un segundo derrame de petróleo crudo que afectó los componentes suelo y flora, ubicados en las zonas cercanas al derecho de vía y del componente agua (quebrada Cashacaño y río Morona), así como a la vida y salud de las personas.

- Mediante Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero del 2015, notificada el 29 de febrero del 2016, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), ordenó como medida cautelar antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador que Petróleos del Perú – Petroperú S.A. (en adelante, **Petroperú**) cumpla con lo siguiente:

Medida Cautelar	
Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y	<u>Limpieza:</u> En un plazo no mayor de dos (2) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y

¹ Conforme a la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero del 2015.



rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano y el 3 de febrero del 2016 en el Kilómetro 206+031 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano.

Fiscalización Ambiental - OEFA el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora) las cuales deberán desarrollarse en un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles a partir de la notificación de la resolución.

Dicho cronograma deberá considerar, como mínimo, las siguientes actividades:

I. Confinamiento y Recuperación del petróleo crudo derramado

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

II. Limpieza de las áreas afectadas

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

III. Traslado y disposición temporal o final del material contaminado

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

Asimismo, el día de la presentación del cronograma de ejecución de limpieza al OEFA, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá cumplir con iniciar la ejecución inmediata de las actividades contempladas en el cronograma de limpieza.

Rehabilitación:

Dentro de los cuarenta (40) días hábiles del inicio de las actividades de limpieza, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA un cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora).

- 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>II. Cronograma de la rehabilitación.</p> <p>Asimismo, el día de la presentación del cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación ambiental, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá cumplir con ejecutar inmediatamente las actividades contempladas en el plazo establecido en el cronograma de rehabilitación ambiental.</p> <p>Presentación de información:</p> <p>Cada veinte (20) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución y que culminan con el cumplimiento del cronograma de rehabilitación, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá remitir al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA un informe detallado (fotografías a color y con coordenadas UTM WGS 84, planos de las zonas limpias y rehabilitadas, entre otros) de las acciones realizadas para la limpieza y los trabajos realizados durante las actividades de la rehabilitación.</p> <p>Asimismo, al cabo de tres (3) meses de notificada la 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>
--	--

4. Como se aprecia, la medida cautelar dictada por la DFSAI dispone que Petroperú ejecute las acciones de limpieza y rehabilitación de las áreas impactadas por el derrame de petróleo crudo, así como la presentación de la información que acredite las referidas acciones y los trabajos efectuados para su cumplimiento.
5. Es importante resaltar que la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI señaló que Petroperú debe cumplir cada una de las acciones que comprenden la ejecución de la medida cautelar en el plazo otorgado; de lo contrario, la DFSAI impondrá multas coercitivas correspondientes por cada acción incumplida, conforme se verifica:



“256. Cabe precisar que Petroperú deberá cumplir de manera oportuna con cada una de las acciones que comprenden la ejecución de la medida cautelar, de lo contrario, en caso de verificarse el incumplimiento de alguna de las acciones de la medida cautelar, se procederá a imponer las multas coercitivas correspondientes por cada etapa incumplida, de conformidad con el Numeral 2 del Artículo 27° y el Artículo 51° del Reglamento de Medidas Administrativas, que disponen que el incumplimiento de una medida cautelar genera la imposición de una multa coercitiva ascendente a cien (100) UIT.”

(El subrayado ha sido agregado)

6. Como primera actividad a realizar, Petroperú debía presentar al OEFA el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo, en un plazo no mayor de dos (2) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, conforme se detalla:

“Forma y plazo para acreditar el cumplimiento de la medida cautelar Limpieza:

En un plazo no mayor de dos (2) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, Petróleos del Perú – Petroperú S.A. deberá presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA el cronograma de



ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo (agua, suelo y flora) (...).

(El subrayado ha sido agregado)

7. De esta manera, el plazo para que Petroperú presente el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo **venció el miércoles 2 de marzo del 2016.**
8. El 2 de marzo del 2016², Petroperú solicitó a la DFSAI la modificación del plazo otorgado para el cumplimiento de la primera acción de la medida cautelar debido a que el plazo de dos (2) días hábiles otorgado “*resultaría irrazonable*” y “*dificultaría el ejercicio del derecho de defensa*” sobre la base del Numeral 234.3 del Artículo 234⁰³ y Numeral 235.3 del Artículo 235⁰⁴ de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**).

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

9. Determinar si corresponde modificar el plazo otorgado a Petroperú para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada mediante Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

III.1 Marco legal de las medidas cautelares antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador

10. El Artículo 21⁰⁵ de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, **Ley del SINEFA**), establece que las

Folio 301 al 321 del expediente.

Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444

“Artículo 234.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal, o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. *Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.”*

⁴ Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444

“Artículo 235.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

(...)

3. *Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.”*

⁵ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.

“Artículo 21°.- Medidas cautelares

21.1 *Antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa del procedimiento se podrán ordenar medidas cautelares previamente a la determinación de la responsabilidad de los administrados, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.*
21.2 *Las autoridades competentes podrán ordenar medidas cautelares genéricas o específicas tales como: a) Decomiso temporal de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción. b) Paralización o restricción de la actividad causante de la infracción. c) Cierre temporal, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción. d) Otras que sean necesarias para evitar un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales, o la salud de las personas.*



medidas cautelares se deben ordenar cuando sean necesarias para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

11. Por su parte, el Numeral 20.2⁶ del Artículo 20° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, **TUO del RPAS**), establece los requisitos necesarios para que la Autoridad Decisora proceda al dictado de una medida cautelar.
12. Asimismo, el Artículo 21⁷ del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, (en adelante, **Reglamento de Medidas Administrativas**), establece que la finalidad de la medida cautelar es asegurar la eficacia de la resolución final y evitar que el daño al bien jurídico se torne irreparable o de muy difícil recuperación.
13. En ese sentido, la medida cautelar es necesaria para proteger bienes jurídicos en situaciones de gravedad y urgencia, debido a que el plazo legal que involucra la tramitación de un procedimiento regular puede ocasionar que el bien jurídico se torne irreparable.
14. No obstante, el Numeral 24.3 del Artículo 24° del Reglamento de Medidas Administrativas, en concordancia con el Numeral 20.4 del Artículo 20° del TUO del RPAS⁸ indican que la medida cautelar puede modificarse en cualquier etapa del procedimiento, en virtud de: (i) circunstancias sobrevinientes; o, (ii) circunstancias

21.3 Las mismas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad, y deben ser debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146° de la Ley del Procedimiento Administrativo General (...)."

- ⁶ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

"Artículo 20°.- De las medidas cautelares

(...)

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

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

Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la 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."

- ⁸ Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

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

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

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

"Artículo 20°.- Procedimiento para el dictado de medidas cautelares

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



que no pudieron ser consideradas en el momento de la emisión de la medida cautelar.

15. Por lo tanto, corresponde analizar si en el presente caso se concederá el pedido de modificación del plazo solicitado por Petroperú para el cumplimiento de la medida cautelar sobre la base de los requisitos establecidos en el párrafo anterior.

III.2 La solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada a Petroperú

16. Petroperú no ha remitido medio probatorio alguno que acredite la imposibilidad de presentar el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo, tales como la ocurrencia de circunstancias sobrevinientes, fenómenos naturales; o, de circunstancias que no pudieron ser consideradas al momento de ordenar la medida cautelar, como la existencia de información relevante e imprescindible que la Administración desconocía y que impida el cumplimiento de la medida cautelar.
17. Por lo expuesto, se verifica que Petroperú no ha sustentado la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar sobre la base de lo señalado en el Numeral 24.3 del Artículo 24° del Reglamento de Medidas Administrativas, de conformidad con el Numeral 20.4 del Artículo 20° del TUO del RPAS.
18. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde analizar los argumentos señalados por Petroperú para sustentar la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar

III.3 La razonabilidad del plazo otorgado por la DFSAI para el cumplimiento de la primera acción comprendida en la medida cautelar ordenada a Petroperú

19. El Numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG⁹ recoge el principio de razonabilidad, el cual establece que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
20. De la misma manera, en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tal como puede apreciarse en la Sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC¹⁰ del 11 de octubre del 2004, se ha indicado que el análisis de razonabilidad



⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

¹⁰ "20. (...) Por tanto, una decisión razonable en estos casos supone, cuando menos:

a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.



de las decisiones de las autoridades implica, entre otras cosas, la necesidad e idoneidad de la medida a imponer de tal manera que cause la menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso.

21. En el presente caso, ante los derrames ocurridos en Imaza y Morona, diversas autoridades, a través de sendos pronunciamientos, han coincidido en la gravedad de las consecuencias generadas por dichos impactos ambientales y la necesidad de tomar acciones inmediatas para evitar su expansión.
22. Al respecto, el Instituto Nacional de Defensa Civil¹¹ indicó que el derrame de petróleo crudo en el distrito de Morona afectó seiscientos catorce (614) familias aproximadamente, y, que en el distrito de Imaza fueron perjudicadas tres mil doscientos veintidós (3 222) personas aproximadamente. Asimismo, señaló la existencia de personas heridas, áreas de cultivos destruidas, áreas de cobertura natural destruidas y animales perdidos.
23. Adicionalmente, los Gobiernos Regionales de Loreto y Amazonas indicaron que los derrames de petróleo crudo sumados a las fuertes precipitaciones ocasionaron daños en los recursos hídricos que constituyen fuente vital para consumo, recreación y pesca de las comunidades aledañas, por lo que la salud y vida de la población se encuentra en inminente riesgo. En este sentido, los referidos Gobiernos Regionales declararon el estado de emergencia sanitaria de los sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano en el distrito de Imaza y en los distritos de Morona, Manseriche, Barranca, Pastaza y Cahuapana de la provincia del Dátém del Marañón del departamento de Loreto¹². Adicionalmente, la Dirección General de Salud declaró en emergencia sanitaria la calidad de agua para consumo humano en las mismas zonas.
24. De la misma manera, la Presidencia del Consejo de Ministros declaró el estado de emergencia en dieciséis (16) comunidades del distrito de Morona y en diez (10)



- b) *La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en "abstracto" de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un "hecho" resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los "antecedentes del servidor", como ordena la ley en este caso.*
- c) *Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso.*
(...)"

Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 11 de octubre del 2004 emitida bajo el expediente 2192-2004-AA /TC seguido entre don Gonzalo Antonio Costa Gómez y doña Martha Elizabeth Ojeda Dioses contra la resolución de la Sala Especializada en lo Civil de Tumbes.

Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>
[Consulta realizada el 1 de marzo del 2016]

¹¹ El INDECI emitió el reporte complementario N° 130-12/02/2016/COEN—INDECI del 12 de febrero del 2016 referido a los impactos del derrame crudo ocurrido en el distrito de Imaza. Asimismo emitió el reporte complementario N° 224-27/02/2016/COEN—INDECI del 27 de febrero del 2016 referido a los impactos del derrame crudo ocurrido en el distrito de Morona.

¹² El Gobierno Regional de Amazonas declaró el estado de emergencia sanitaria del sistema de abastecimiento de agua para consumo humano en el distrito de Imaza, mediante la Resolución Directoral Regional Sectorial N° 110-2016-DRA-2016-GOBIERNOREGIONALAMAZONAS/DIRESA del 15 de febrero del 2016, por un plazo de treinta (30) días calendarios desde su emisión.
Asimismo el Gobierno Regional de Loreto declaró el estado de emergencia sanitaria del sistema de abastecimiento de agua para consumo humano en los distritos de Morona, Manseriche, Barranca, Pastaza y Cahuapana, mediante la Resolución Directoral N° 166-2016-GRL-DRSL-01 del 12 de febrero del 2016, por un plazo de noventa (90) días calendarios a partir de su emisión.



localidades del distrito de Imaza, debido a que los derrames de petróleo crudo produjeron daños de magnitud en la salud de la población, en los ríos y suelo natural, daños a la infraestructura agropecuaria, pérdidas de cultivos, viviendas, servicios básicos de agua, centros y postas de salud, entre otros. Dichos estados de emergencia tienen por finalidad ejecutar las acciones inmediatas y necesarias de rehabilitación en las zonas afectadas en el marco de sus competencias¹³.

25. Tal como se señaló en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI las condiciones climatológicas y geográficas de los distritos de Imaza y Morona acelerarían la migración del petróleo crudo hacia áreas no afectadas inicialmente.
26. La migración del petróleo crudo afectaría la flora, fauna y vida o salud humana, ya que generan un cambio en los servicios ecosistémicos¹⁴ que el ambiente proporciona a los seres humanos circundantes al área de los derrames de petróleo crudo, como por ejemplo provisiones de agua, alimentos, regulación del clima y suelos¹⁵, y otros beneficios no materiales, como los valores estéticos, espirituales y culturales, o las oportunidades de recreación (servicios culturales)¹⁶.
27. A mayor abundamiento, en la referida resolución directoral se realizó la valorización económica de la pérdida de bienestar en la población existente en el territorio afectado por los derrames de petróleo crudo al ecosistema. Dicha valorización ascendía a S/ 85 942 093,30 (ochenta y cinco millones novecientos cuarenta y dos mil noventa y tres soles con treinta céntimos), lo cual equivale a 21 757,5 UIT (veintiún mil setecientos cincuenta y siete con cero coma cinco Unidades Impositivas Tributarias). Cabe resaltar que dicho monto puede aumentar si el petróleo crudo migra hacia áreas no afectadas inicialmente.
28. Por lo expuesto, la situación en los distritos de Imaza y Morona amerita la ejecución de acciones inmediatas y urgentes por parte de Petroperú para evitar que los daños ambientales se tornen irreparables, y que la vida o salud de las personas sea afectada en mayor magnitud.
29. En este sentido, el plazo otorgado a Petroperú para la presentación del referido cronograma, dos (2) días hábiles después de notificada la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA-DFSAI, tuvo en consideración que el administrado había



¹³ Las declaratorias de emergencia fueron declaradas por el Decreto Supremo N° 012-2016-PCM y Decreto Supremo N° 014-2016-PCM, publicados el 28 de febrero del 2016 y el 3 de marzo del 2016 en el diario oficial El Peruano.

¹⁴ "Los servicios ecosistémicos son los beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen como resultado del buen funcionamiento de los ecosistemas. Entre ellos tenemos la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro del carbono, la formación de suelos, la belleza paisajística y la provisión de recursos genéticos."

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). *Servicios ecosistémicos*. Disponible en: <http://www.sernanp.gob.pe/servicios-ecosistemicos> [Consulta realizada el 1 de marzo del 2016].

¹⁵ Ob. Cit. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *Servicios Ecosistémicos y Biodiversidad*. (...).

¹⁶ WORLD WILD FOUNDATION. *Guía práctica para la valoración de servicios ecosistémicos en Madre de Dios*. Lima: NORAD, 2014. Disponible en: http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/guia_practica_valoracion_servicios_ecosistemicos.pdf [Consulta realizada el 1 de marzo del 2016].



iniciado las acciones para la limpieza de las áreas impactadas por el derrame de petróleo crudo desde la ocurrencia de los derrames¹⁷.

30. En conclusión, considerando que los distritos de Imaza y Morona se encuentran en (i) estado de emergencia, (ii) que el impacto generado por los derrames de petróleo crudo puede expandirse por las condiciones climatológicas y geográficas de la zona; y, (iii) que Petroperú inició las acciones de limpieza en dichas zonas antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA-DFSAI, el plazo otorgado para presentar el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo, resulta razonable y proporcional a la finalidad que persigue la medida cautelar¹⁸.

III.4 La supuesta vulneración al derecho de defensa

31. Petroperú señaló que el plazo de dos (2) días hábiles otorgado para presentar el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo dificultaría el ejercicio del derecho de defensa en base al Numeral 234.3 del Artículo 234° y Numeral 235.3 del Artículo 235° de la LPAG, toda vez que dichos artículos indican que la autoridad competente debe otorgar cinco (5) días hábiles como mínimo dentro de un procedimiento administrativo sancionador.
32. Al respecto cabe señalar que los artículos invocados por Petroperú se refieren a la correcta notificación de las imputaciones por parte de la Administración y la presentación de descargos por el administrado, los cuales responden a la lógica del procedimiento sancionador.
33. En efecto, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, el derecho de defensa constituye una garantía de los administrados para que puedan contra argumentar los mandatos de la Administración como parte del ejercicio de la potestad sancionatoria, por lo que se vulnera cuando a estos titulares se les priva de la posibilidad de ejercer los medios legales necesarios para su defensa.



4. Sin embargo, las medidas cautelares dictadas antes del procedimiento administrativo sancionador se ordenan con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución final y evitar que el daño al bien jurídico se torne irreparable o de muy difícil recuperación, debido al plazo legal que involucra la tramitación de un procedimiento regular.
35. En el presente caso **la medida cautelar se ordenó antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador**¹⁹, debido a la gravedad de la afectación de las zonas donde ocurrieron los derrames de petróleo crudo. En

¹⁷ Folio 15 y 32 del Expediente en los cuales se observa las fotografías N° 13 del 28 de enero del 2016 y N° 27 del 8 de febrero del 2016 del Informe 307-2016-OEFA/DS-HID, las que muestran la recuperación y limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo en los distritos de Imaza y Morona.

¹⁸ Conforme lo señala la doctrina, en el Derecho Administrativo Sancionador, el principio de proporcionalidad exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia que se le atribuye.
Cfr. DE FUENTES, Joaquín. "Manual de Derecho Administrativo Sancionador", Editorial Aranzadi, Navarra, 2005, p. 245.

¹⁹ De conformidad con lo establecido en el Numeral 20.3 del Artículo 20° del TUO del RPAS y el Numeral 24.1 del Artículo 24° del Reglamento de Medidas Administrativas



efecto, el plazo de dos (2) días hábiles otorgado al administrado para presentar el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo, obedece a la necesidad inmediata de proteger al medio ambiente afectado.

36. En consecuencia, los artículos mencionados por el administrado no resultan aplicables al presente caso. Petroperú puede ejercer su derecho de defensa contra la resolución que ordenó la medida cautelar a través de la interposición de los medios impugnatorios respectivos.
37. Por todo lo expuesto, se concluye que el plazo de dos (2) días hábiles otorgado para presentar el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo no vulnera el derecho de defensa de Petroperú.

III.5 Conclusión

38. En este sentido, corresponde denegar la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar presentada por Petroperú debido a lo siguiente:
 - (I) Petroperú no ha remitido medio probatorio alguno que acredite la imposibilidad de presentar el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo, conforme lo señalado el Numeral 24.3 del Artículo 24° del Reglamento de Medidas Administrativas, de conformidad con el Numeral 20.4 del Artículo 20° del TUO del RPAS.
 - (II) El plazo otorgado resulta razonable atendiendo al estado de emergencia de los distritos de Imaza y Morona, la expansión del derrame y que la empresa inició las acciones de limpieza desde antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA-DFSAI.
 - (III) El plazo otorgado no vulnera el derecho de defensa de Petroperú, dado que los artículos invocados por el administrado no resultan aplicables antes del procedimiento administrativo sancionador y que puede ejercer su derecho de defensa a través de la interposición de los medios impugnatorios que considere pertinentes.



IV. MANDATO DE CUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR

39. En atención a la denegatoria de la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar presentada por Petroperú corresponde ordenar al administrado que cumpla inmediatamente con presentar el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo en el marco de la medida cautelar ordenada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.
40. Cabe señalar que el administrado debe cumplir con todas las acciones que comprenden la medida cautelar conforme a los plazos establecidos en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI.
41. Por último, corresponde poner en conocimiento la presente resolución a la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI para que, conforme a sus competencias, evalúe el inicio de un procedimiento sumarísimo por



incumplimiento de medida cautelar contra Petroperú, conforme al Artículo 51° del Reglamento de Medidas Administrativas²⁰.

En uso de las facultades conferidas en el literal z) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DENEGAR la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. ordenada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA-DFSAI, por los considerandos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2°.- ORDENAR a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. que presente de manera inmediata el cronograma de ejecución de las actividades de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo.

Artículo 3°.- INFORMAR a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 4°.- INFORMAR a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. que la interposición de un recurso impugnativo contra las medidas cautelares se concede sin efecto suspensivo, de conformidad con el Numeral 24.4 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD y con el Numeral 35.3 del Artículo 35° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

Artículo 5°.- PONER EN CONOCIMIENTO la presente resolución a la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental para que, conforme a sus competencias, evalúe el inicio de un procedimiento sumarísimo por incumplimiento



²⁰ Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

“Artículo 51°.- Tramitación de multas coercitivas

51.1 Las medidas cautelares y correctivas deben dictarse bajo apercibimiento de imponerse una multa coercitiva ante su incumplimiento.

51.2 Vencido el plazo concedido por la autoridad administrativa competente sin que se haya cumplido con la medida administrativa dispuesta, se comunicará al administrado que cuenta con cinco (5) días hábiles para formular los descargos que considere pertinente.

51.3 Luego de que transcurra el plazo señalado en el Numeral 51.2 precedente, la autoridad competente contará con cinco (5) días hábiles para pronunciarse sobre los descargos formulados por el administrado.

51.4 En caso se evidencie que el incumplimiento de la medida administrativa se debe a causas imputables al administrado, la autoridad administrativa competente impondrá una multa coercitiva.

51.5 Contra dicha decisión el administrado puede interponer recurso de apelación, el cual será concedido sin efecto suspensivo. El recurso de apelación deberá ser resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en el plazo de cinco (5) días hábiles.

51.6 Las multas coercitivas deben ser pagadas en un plazo de cinco (5) días hábiles.”



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 292-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA

de medida cautelar contra Petróleos del Perú – Petroperú S.A. conforme al Artículo 51° del Reglamento de Medidas Administrativas.

Regístrese y comuníquese.

.....
María Luisa Egúsqiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

lcm

