



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

**RESOLUCIÓN N° 059-2016-OEFA/TFA-SME**

EXPEDIENTE : 005-2016-OEFA/DS-ÁPEL  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 030-2016-OEFA/DS

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 030-2016-OEFA/DS del 6 de setiembre de 2016, a través de la cual se ordenó a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. como medida preventiva, con relación a los derrames ocurridos en los Kilómetros 54+200 y 55+500 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, realizar las siguientes acciones inmediatas que impidan la migración del petróleo crudo a los componentes ambientales:

- Fortalecer e incrementar el número de barreras de contención instaladas en el canal de flotación.
- Colocar un cerco perimétrico con señalización o, medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación donde se encuentra confinado el petróleo crudo.
- Presentar al OEFA los medios probatorios que acrediten las acciones ejecutadas, en el plazo máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la Resolución Directoral N° 030-2016-OEFA/DS."

Lima, 23 de diciembre de 2016

**I. ANTECEDENTES**

**Sobre el Oleoducto Norperuano y los Instrumentos de Gestión Ambiental de sus instalaciones**

1. Petróleos del Perú - Petroperú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Petroperú**), es una empresa pública de derecho privado, 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 854 (ochocientos cincuenta y cuatro) kilómetros, y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura<sup>3</sup>, tal como se muestra en el Grafico N° 1:

<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:

Gráfico N° 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>4</sup>, el 19 de junio de 1995, la

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

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

- Tramo II: Inicia en la Estación N° 5, luego recorre las Estaciones N° 6 (ubicada en el caserío de Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), 7 (ubicada en el caserío El Milagro, distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y 9 (ubicada en el distrito de 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



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 la 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 la denominada "Evaluación e Instalación de Válvulas en Cruces de Ríos".

**Sobre el derrame de petróleo crudo ocurrido el 21 de agosto de 2016 en el Tramo I del ONP y las acciones de supervisión llevadas a cabo por el OEFA**

4. El 22 de agosto de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) —a través de los Reportes Preliminares de Emergencias Ambientales (Formato N° 2)<sup>5</sup>— la ocurrencia de dos (2) derrames de petróleo crudo sucedidos el 21 de agosto del 2016, en los Kilómetros 54+200 y 55+500, del Tramo I del ONP, ubicados a la altura de la

de dichas operaciones a las exigencias del mencionado decreto supremo, ello de conformidad con la Disposición Transitoria Única del Decreto Supremo N° 046-93-EM:

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

**TITULO XV**

**DISPOSICION TRANSITORIA**

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

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

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

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

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

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

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


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

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

Fojas 40 a 42 y 43 a 45, respectivamente.


Comunidad Nueva Alianza, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto<sup>6</sup> (en adelante, **derrames de petróleo crudo en el Tramo I del ONP**).

5. A fin de verificar los hechos informados por Petroperú —a través de los Reportes Preliminares de Emergencias Ambientales—, así como las acciones adoptadas por dicha empresa ante los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo I del ONP, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA, efectuó entre el 23 y 25, así como el 27 de agosto de 2016, dos (2) Supervisiones Especiales en el Tramo I del ONP (en adelante, **Supervisiones Especiales 2016**). Los resultados de dichas diligencias fueron recogidos en el Acta de Supervisión N<sup>os</sup> 0284-8-2016-13, 0285-8-2016-13 y 0287-8-2016-13<sup>7</sup>.
6. Sobre la base de las acciones de supervisión, se emitió el Informe N<sup>o</sup> 4301-2016-OEFA/DS-HID del 5 de setiembre de 2016 (en adelante, **Informe Técnico**)<sup>8</sup>.
7. En atención a las acciones de supervisión y al informe técnico, la DS emitió la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 030-2016-OEFA/DS del 6 de setiembre de 2016, mediante la cual resolvió, entre otros, lo siguiente<sup>9</sup>:



*"Artículo 1<sup>o</sup>.- Ordenar como **MEDIDA PREVENTIVA** a **Petróleos del Perú S.A.**, en relación a los derrames ocurridos en los Kilómetros 54+200 y 55+500 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, realice acciones inmediatas que impida la migración del petróleo crudo a los componentes ambientales. Para ello, Petroperú deberá fortalecer e incrementar el número de barreras de contención instaladas en el canal de flotación.*

*Asimismo, deberá colocar un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación donde se encuentra confinado el petróleo crudo.*



*En ese sentido, Petroperú deberá presentar al OEFA medios probatorios que acrediten las acciones ejecutadas en el plazo máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Resolución."<sup>10</sup>*  
(Énfasis original)

<sup>6</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<sup>o</sup> 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2013).

<sup>7</sup> Fojas 29 a 38.

<sup>8</sup> Fojas 1 a 54.

<sup>9</sup> En virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 3<sup>o</sup> de la Resolución de Consejo Directivo N<sup>o</sup> 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<sup>o</sup>.- 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 (...)"*



<sup>10</sup> Fojas 55 y 56 (reverso).

8. La Resolución Directoral N° 030-2016-OEFA/DS se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DS señaló que la cantidad estimada de petróleo crudo derramado en el Kilómetro 54+200 asciende a 1 710 barriles, lo cual afectó un área aproximada de 3 473m<sup>2</sup>, hallándose diferentes especies herbáceas impregnadas con hidrocarburos. Adicionalmente, observó que el ecosistema acuático existente en el canal de flotación, también se vio perjudicado, pues se encontró un número representativo de peces muertos.
- (ii) Asimismo, la DS estimó que la cantidad del derrame de petróleo crudo ocurrido en el Kilómetro 55+500 del Tramo I del ONP, fue de 2 332 barriles, afectando un área aproximada de 952m<sup>2</sup>, siendo similares los demás impactos ambientales negativos descritos en el párrafo anterior.
- (iii) Por otro lado, la DS indicó que la medida preventiva constituye una obligación destinada a:
- Evitar un inminente peligro;
  - Evitar un alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
  - Mitigar las causas que generan degradación o daño ambiental.
- (iv) En ese sentido, preciso que en el presente caso, habrían concurrido los tres (3) supuestos antes mencionados. En relación a ello, la referida dirección mencionó, 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, entre otros. Finalmente, sobre la base de dicha evaluación, la empresa podrá determinar las acciones para poder minimizarlo.
- (v) Bajo dicho escenario, la DS manifestó que los derrames de petróleo crudo en el Tramo I del ONP, potencialmente, puede afectar a las comunidades nativas que se encuentran a una distancia no mayor a los 13Km de la zona del evento<sup>11</sup>, debido a la degradación de sus tierras y de los recursos hidrobiológicos de las quebradas.
- (vi) Finalmente, señaló que correspondía a Petroperú desarrollar acciones inmediatas que impidan la migración del petróleo crudo a los componentes

<sup>11</sup> Tales como las comunidades de Triunfo y Guineal, situadas a 1.7Km y 12.5Km de distancia del punto del derrame, respectivamente; y los centros poblados Nueva Alianza y Urituyacu, ubicados a una distancia menor a 2Km; Santa Teresa, a 4.7Km; Santa Rosa, a 8.3Km; y, Urarinas, a 12.7Km.

ambientales, debiendo para ello fortalecer e incrementar el número de barreras de contención instaladas en el canal de flotación. Así como colocar un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación donde se encuentra confinado el petróleo crudo.

9. Mediante escrito con Registro N° 2016-E01-066555 del 27 de setiembre de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación<sup>12</sup> contra la Resolución Directoral N° 030-2016-OEFA/DS, a efectos de que esta sea declarada nula, ello en virtud de los siguientes argumentos:

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

- a) Petroperú sostuvo que existe una dependencia incuestionable entre el informe técnico que recomienda emitir una medida preventiva y la resolución directoral que ordena la medida preventiva. Por lo que, el informe técnico debe ser suficiente, idóneo y legítimo para recomendar una carga al administrado.
- b) En esa línea, Petroperú indicó que en el informe técnico, existe una notoria incongruencia entre los argumentos expuestos respecto de las causas y la conclusión de dicho informe<sup>13</sup>. Asimismo, precisó que la misma habría sido recogida en la resolución apelada de la siguiente manera<sup>14</sup>:

<b>Argumentos - Causas</b>	<b>Decisión - Objeto</b>
Hallazgo y análisis técnico del hallazgo: "Petroperú controló el derrame de crudo instalando una grapa en el lugar de la falla, además contuvo el hidrocarburo en canales de contención, pero a la fecha de cierre de	Incremento el número de barreras de contención en el canal de flotación, y Coloque un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de

<sup>12</sup> Fojas 61 a 80.

<sup>13</sup> Para evidenciar dicha incongruencia, Petroperú señaló lo siguiente:

*"... En el informe mencionado, los supervisores que lo suscriben, previamente a la exposición de su recomendación, argumentan los hallazgos (causas) detectados en las supervisiones realizadas del 23 al 25 y el 27 de agosto del 2016, que pueden resumirse en:*

*Considerar que mi representada controló el derrame de crudo instalando una grapa en el lugar de la falla,*

*Contuvo el hidrocarburo en canales de contención, pero a la fecha de cierre de la última supervisión no había adoptado las medidas inmediatas para la implementación del proceso de limpieza y recuperación.*

*Los supervisores consideran que encontrándose los canales de flotación en posible comunicación en época de lluvia con las quebradas aledañas, sumado a ello, la cercanía de comunidades nativas.*

38. Entonces, en base a las causas detectadas, recomiendan se le ordene a mi representada:

*Incremento el número de barreras de contención en el canal de flotación, y*

*Fortalezca las barreras de contención.*


*Coloque un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación."*

Foja 72.

la última supervisión no había adoptado las medidas inmediatas para la implementación del proceso de limpieza y recuperación."


*las personas y fauna silvestre al canal de flotación*

- c) Por tanto, Petroperú indicó que en el informe técnico se debieron exponer los suficientes argumentos que respalden las acciones impuestas como medida preventiva; no obstante, mencionó que ello no fue plasmado ni en el informe mencionado, ni en la resolución apelada.
- d) En ese sentido, la empresa recurrente sostuvo que la DS vulnera el **principio de verdad material**, ya que no se ha demostrado los hallazgos que sustentan su medida, toda vez que no existiría una relación entre las acciones de limpieza y remediación con la necesidad de aumentar y fortalecer las barreras de contención o colocar un cerco perimétrico. En otras palabras sostuvo que con las obligaciones impuestas, no se eliminará la causa que motiva la medida preventiva. Por tanto, lo correcto hubiera sido demostrar que las acciones ejecutadas por Petroperú, colocaban en riesgo el ambiente a proteger.
- e) Además, la apelante sostuvo que si la finalidad de la medida preventiva era reforzar las acciones adoptadas por Petroperú, entonces, el análisis debió centrarse en demostrar que su actuación no era suficiente, mas no en analizar otros aspectos, como la causa del derrame y las acciones de limpieza y recuperación que consideran necesarias.
- f) En todo caso, Petroperú agregó que la resolución apelada debió especificar por lo menos, lo que en concreto la DS esperaba, toda vez que:



*"...fortalecer', 'incrementar', son conceptos indeterminados, los cuales necesitan ser concretizados para cumplir la finalidad de la medida preventiva, es decir, especificar datos indispensables como cantidad, calidad, procedimiento especial de implementación, de ser el caso. De esta forma se hubiese conocido detalladamente la forma de cumplir los mandatos y evitar interpretaciones parcializadas. De igual forma para la obligación de implementar un cerco perimétrico."<sup>15</sup>*

- g) Por ello, el administrado sostuvo que la resolución apelada adolece de vicios insubsanables que motivan su declaración de nulidad, ya que en resumen:

- 
- La carga de la prueba se encuentra regida por el principio de impulso de oficio, según el numeral 1 del artículo 162 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), por lo que si la DS consideró insuficientes las medidas iniciadas por Petroperú, debió demostrar tal aseveración;
  - El informe técnico, al ser el medio probatorio que respalda la decisión de la DS, no ha determinado y motivado las acciones concretas que

debe realizar Petroperú, a fin de contener un objeto físicamente posible; y,

- La resolución que dictó la medida preventiva, no contiene la motivación suficiente que legitime la obligación impuesta.

### **Sobre el "carácter muy excepcional" de una medida preventiva**

- h) 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:



*"(...) como una actuación muy excepcional; por lo tanto, podemos colegir que la intervención del OEFA frente a un hallazgo de esta índole, será la excepción a la regla, la misma que en el presente caso es la activación del PLAN DE CONTINGENCIA conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, establece en el Artículo 66.- Siniestros y emergencias, que: '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.'"*  
(Énfasis propio)

- i) Atendiendo a ello, Petroperú sostuvo que actuó de acuerdo con lo que establecido en la normativa y en su Plan de Contingencia, toda vez que realizó las acciones necesarias para confinar el crudo derramado y, seguidamente, realizó las acciones de limpieza y de remediación.
- j) Señaló además que, su actuación ha sido reconocida por la propia DS en la resolución apelada y en las actas de supervisión, en la medida que selló dos (2) puntos de la tubería por donde se filtraba el petróleo crudo, colocando grapas (abrazaderas metálicas) en cada uno y barreras de contención —esto es, contuvo el petróleo crudo—, razón por la cual señala que la medida preventiva resulta totalmente innecesaria.



- k) A pesar de tal reconocimiento, Petroperú indicó que la DS dictó una medida administrativa imponiéndole acciones, más aun cuando:

- No se ha demostrado la insuficiencia de las acciones ejecutadas por Petroperú, es decir, la DS no alegó que las barreras de contención elaboradas no son idóneas, poniendo en peligro el ambiente.
- No se ha justificado la razón por la cual se necesita incrementar y/o fortalecer las barreras de contención, ni mucho menos porqué colocar un cerco perimétrico con señalización y de ser necesario, cuál es el técnicamente correcto.

- l) En ese sentido, Petroperú refirió que en el presente caso no se ha probado que incumplió su Plan de Contingencia o que lo cumplió de manera





inadecuada. Por ello, precisó que en virtud a la carga de la prueba y al principio de presunción de licitud, es deber de la Administración Pública, probar que el actuar del administrado no es el correcto, pues de lo contrario, estaría actuando desprovista de legitimidad, sin la potestad que le otorga la ley.

- m) Por tanto, el recurrente indicó que la resolución apelada, carece de motivación que sustente el requisito de excepcionalidad - necesidad exigido por la norma que legitima el dictado de una medida preventiva<sup>16</sup>.

### ***Sobre los supuestos para el dictado de la medida preventiva***

- n) El administrado señaló que la DS no demostró la real ocurrencia de ninguno de los tres (3) supuestos que fundamentan la medida preventiva<sup>17</sup>, esto es, inminente peligro, alto riesgo o mitigación. Precisó que el único fundamento de la DS que sustenta la existencia de dichos supuestos es el referido a que los derrames de petróleo potencialmente pueden afectar a las comunidades nativas, no existiendo otros. Por ello, concluyó que la medida preventiva carece de sustento.

- o) De otro lado, la apelante sostuvo que la resolución apelada afecta al **principio del debido procedimiento** —el cual ordena a los órganos públicos, a emitir una decisión motivada y fundada en derecho, que sirva de garantía para los administrados—, toda vez que la decisión comunicada a través de la resolución apelada, no responde al marco normativo establecido para este tipo de medida administrativa, existiendo graves omisiones de motivación que colocan a Petroperú en estado de indefensión al no saber a cabalidad, por ejemplo, cuáles son las razones por las cuales se considera que su conducta frente al siniestro no ha sido la adecuada y por ello, se subsume en alguno de los tres (3) supuestos contemplados en la norma para dictar una medida preventiva<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Al respecto, Petroperú también sostuvo que en el presente caso, no puede hablarse de la existencia de una "alta probabilidad a corto plazo" de ocurrir un daño grave, ni "alta probabilidad de ocurrir un impacto"; tampoco afirmarse que surgirán daños acumulativos, ya que, como la propia DS ha reconocido, Petroperú activó su Plan de Contingencia como lo ordena la norma y sobre todo ha ejecutado la primera acción frente a un derrame, es decir, ha contenido el petróleo crudo disperso y no se ha demostrado que esta acción sea inadecuada o insuficiente.


<sup>17</sup> Petroperú sostuvo que el propio OEFA, en el artículo 12° del Reglamento de Medidas Administrativas explica cada uno de los supuestos, disponiendo:

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

<sup>18</sup> La apelante, agregó que, a modo de comparación, la resolución directoral N° 012-2016-OEFA/DS de fecha 15 de febrero de 2016, mediante la cual se dicta medida preventiva contra Petroperú, por los eventos ocurridos en los Km. 440+781 y 206+035, independiente de su validez o no, si expuso los argumentos por los cuales considera se cumplió con los tres supuesto que sustentan la medida.


- p) En esa línea, señaló que tampoco se han expuesto las especificaciones técnicas sobre la aplicación de las obligaciones impuestas, como cantidad a incrementar, calidad a reforzar o tipo de cerco perimétrico idónea acorde a las condiciones ambientales específicas<sup>19</sup>.
- q) Finalmente, la administrada sostuvo que la resolución apelada afectó el **principio de razonabilidad**, directriz que exige a la autoridad cuando decidan "crear obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben (...) responder a lo estrictamente necesario". Toda vez que, en el presente caso, la medida preventiva no ha demostrado ser idónea, ser ventajosa y por ende justificada (no arbitraria), al carecer de sustento técnico lo que a su vez no justifica su necesidad de intervención, ya que no es una orden con forma precisa que permita su ejecución, y por ende cumpla con la finalidad pública que posee.

10. El 3 de noviembre de 2016, la DS emitió la Resolución Directoral N° 034-2016-OEFA/DS, mediante la cual resolvió lo siguiente:




**Artículo 1°.-** Otorgar a Petróleos del Perú S.A. un plazo improrrogable de **dos (2) días hábiles**, contados desde el día siguiente de la notificación de la presente resolución, para que presente a la Dirección de Supervisión los medios probatorios que acrediten la colocación de cintas reflectivas las cuales delimitan las áreas de trabajo y evitan el acceso de personas y fauna silvestre. **Lo anterior, bajo apercibimiento de tener por incumplida la medida preventiva dispuesta por la Resolución Directoral N° 30-2016-OEFA/DS.**

**Artículo 2°.-** Dar conformidad al cumplimiento del primer extremo de la medida preventiva dispuesta por la Resolución Directoral N° 30-2016-OEFA/DS, consistente en el fortalecimiento e incremento del número de barreras de contención instaladas en el canal de flotación.



**Artículo 3°.- DENEGAR** la solicitud de aclaración presentada por Petróleos del Perú S.A. contra la Resolución Directoral N° 30-2016-OEFA/DS del 07 de setiembre del 2016."  
(Énfasis propio)

11. El 2 de diciembre de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Petroperú ante la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, tal como consta en el acta correspondiente. En dicha audiencia, Petroperú reiteró los argumentos esgrimidos en su recurso de apelación y agregó los siguientes:



<sup>19</sup> Petroperú, precisó que a la fecha no existe pronunciamiento sobre su escrito de aclaración y sobre aquel que reitera su pedido, el cual, se sustenta en la necesidad de precisión sobre las acciones impuestas. De haberse, resuelto su pedido de aclaración, el objeto y motivación del acto apelado, se hubiera determinado, a fin de prestar las garantías necesarias para ser pasible de ejecución por parte de Petroperú y por ende, evitada la presente impugnación.

- a) De acuerdo con Petroperú, en el presente caso se ha demostrado<sup>20</sup> que el derrame fue producido por actos vandálicos<sup>21</sup>, lo cual no ha sido considerado por los supervisores, toda vez que se colocó en el acta de supervisión que "la falla en el oleoducto fue debido a un **presunto corte circular**", cuando era evidente que se trataba de un corte circular efectuado por una sierra<sup>22</sup>.
- b) Atendiendo a la falta de determinación de los responsables, Petroperú indicó que de conformidad con las Leyes N°s 28611 y 29134, la responsabilidad es atribuible a quien genere el evento, razón por la cual ésta no recaería en Petroperú<sup>23</sup>.
- c) Asimismo, Petroperú señaló que no hay razón para que en el presente caso le hayan ordenado la implementación de barreras, dado que en virtud a la Ley N° 29134, es responsabilidad del Estado la remediación de los pasivos ambientales generados, tal cual sucedió en un caso similar (Pluspetrol)<sup>24</sup>.
- d) Por otro lado, Petroperú manifestó que antes que sea requerida la medida preventiva, ya había cumplido con lo dispuesto en ella, toda vez que asistieron a la población afectada, colocaron barreras de contención y señaléticas, y efectuaron la remediación correspondiente<sup>25</sup>.

## 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>26</sup>, se crea el OEFA.

<sup>20</sup> De acuerdo a Petroperú, mediante el informe presentado el 13 de setiembre de 2016 a la Dirección de Supervisión, quedó acreditado que la causa del derrame no se debió a fractura mecánica ni a defectos por corrosión, sino que fue ocasionada por "un corte por acción mecánica de elemento de corte manual con sierra metálica de hoja dentada (corte en frío)".

Este argumento fue desarrollado desde el 7' 30" hasta el 8' 02" y del 8' 55" al 9' 20" de la audiencia de informe oral, cuya grabación de video se encuentra contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.

<sup>21</sup> Dichos actos vandálicos, según Petroperú no son cubiertos por el seguro, lo que ha generado que por concepto de remediación hayan desembolsado 400 millones de soles.

<sup>22</sup> Este argumento fue desarrollado desde el 3' 55" hasta el 8' 02" de la audiencia de informe oral, cuya grabación de video se encuentra contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.

<sup>23</sup> Este argumento fue desarrollado desde el 8' 02" hasta el 8' 55" y desde el 11' 27" al 12' 13" de la grabación en video de la audiencia de informe oral, contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.

<sup>24</sup> Este argumento fue desarrollado desde el 14' 15" hasta el 15' 40" de la grabación en video de la audiencia de informe oral, contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.

<sup>25</sup> Este argumento fue desarrollado desde el 9' 34" hasta el 11' 27" y desde el 12' 44" hasta el 14' 11" de la grabación en video de la audiencia de informe oral, contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.

<sup>26</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.

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>27</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>28</sup>.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>29</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

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

<sup>27</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>28</sup> LEY N° 29325.

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>29</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.

ambiental del Osinergmin<sup>30</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>31</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>32</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>33</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 .

<sup>30</sup> LEY N° 28964.

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

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

<sup>31</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>32</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>33</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.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>34</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>35</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>36</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>37</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

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>35</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>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>37</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.

a que dicho ambiente se preserve<sup>38</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>39</sup>.

23. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales 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>40</sup>.
25. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, esta Sala interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo para el dictado de medidas administrativas.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- Si para el dictado de una medida preventiva, es necesario se acredite la responsabilidad administrativa de Petroperú por la causa del evento.
  - Si ante los derrames de petróleo crudo ocurridos el 21 de agosto de 2016 en el Tramo I del ONP, la DS no debía imponer a Petroperú una medida preventiva, toda vez que: a) el informe técnico y la resolución que dicta la

<sup>38</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>39</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>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

medida preventiva serían incongruentes; y, b) Petroperú ya contaba con un Plan de Contingencia.

- (iii) Si en virtud de lo verificado en las Supervisiones Especiales del año 2016, correspondía que la DS dicte una medida preventiva; y, si la imposición de la referida medida administrativa se encuentra debidamente sustentada.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1 Si para el dictado de una medida preventiva es necesario se acredite la responsabilidad administrativa de Petroperú por la causa del evento

27. En la audiencia de informe oral, Petroperú sostuvo que en el presente caso se ha demostrado<sup>41</sup> que el derrame fue producido por actos vandálicos<sup>42</sup>, lo cual no habría sido considerado por los supervisores, toda vez que en el acta de supervisión se consignó que *"la falla en el oleoducto fue debido a un presunto corte circular"*, cuando era evidente que se trataba de un corte circular efectuado por una sierra<sup>43</sup>.
28. Atendiendo a la falta de determinación de los responsables, Petroperú indicó que de conformidad con las Leyes N<sup>os</sup> 28611 y 29134, la responsabilidad es atribuible a quien genere el evento, razón por la cual ésta no recaería en Petroperú<sup>44</sup>.
29. Asimismo, Petroperú señaló que no hay razón para que en el presente caso le hayan ordenado la implementación de barreras, dado que en virtud a la Ley N<sup>o</sup> 29134, es responsabilidad del Estado la remediación de los pasivos ambientales generados, tal cual sucedió en un caso similar de la empresa Pluspetrol<sup>45</sup>.
30. Al respecto, esta Sala considera necesario precisar el alcance de la función de supervisión directa ejercida por la DS —la cual, la faculta a dictar medidas

<sup>41</sup> De acuerdo a Petroperú, mediante el informe presentado el 13 de setiembre de 2016 a la Dirección de Supervisión, quedó acreditado que la causa del derrame no se debió a fractura mecánica ni a defectos por corrosión, sino que fue ocasionada por *"un corte por acción mecánica de elemento de corte manual con sierra metálica de hoja dentada (corte en frío)"*.

Este argumento fue desarrollado desde el 7' 30" hasta el 8' 02" y del 8' 55" al 9' 20" de la audiencia de informe oral, cuya grabación de video se encuentra contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.

<sup>42</sup> Dichos actos vandálicos, según Petroperú no son cubiertos por el seguro, lo que ha generado que por concepto de remediación hayan desembolsado 400 millones de soles.

<sup>43</sup> Este argumento fue desarrollado desde el 3' 55" hasta el 8' 02" de la audiencia de informe oral, cuya grabación de video se encuentra contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.

<sup>44</sup> Este argumento fue desarrollado desde el 8' 02" hasta el 8' 55" y desde el 11' 27" al 12' 13" de la grabación en video de la audiencia de informe oral, contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.

<sup>45</sup> Este argumento fue desarrollado desde el 14' 15" hasta el 15' 40" de la grabación en video de la audiencia de informe oral, contenida en un medio electrónico (CD), el cual obra en el expediente.



administrativas— y su diferenciación con la potestad sancionadora del OEFA, ejercida en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

31. El artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 contempla como uno de los principios generales para la protección del medio ambiente, el principio de prevención<sup>46</sup>, el cual señala lo siguiente:

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

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

32. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo<sup>47</sup> y, por otro, a ejecutar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.
33. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28611<sup>48</sup>, establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y

<sup>46</sup> Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

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

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

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

<sup>47</sup> Se entiende por impacto ambiental la "Alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto".

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

Por otro lado, se entiende por impacto ambiental negativo a:

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


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

<sup>48</sup> LEY N° 28611.

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

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.

34. Sobre este punto, cabe destacar que el Estado tiene a su cargo la adopción de medidas tendientes a prevenir los procesos de fragmentación de los ecosistemas por actividades antrópicas y a dictar medidas destinadas a su recuperación y rehabilitación, siendo su prioridad aquellos ecosistemas especiales o frágiles<sup>49</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>50</sup>.
35. En ese sentido, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Sinefa**), el cual tiene como ente rector al OEFA, busca asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades susceptibles de generar impactos negativos al ambiente, siendo que para lograr dicho cometido, busca también garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y la potestad sancionadora en materia ambiental, se realicen de manera eficiente<sup>51</sup>.



---

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> **LEY N° 28611.**

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

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

<sup>50</sup> **LEY N° 28611.**

**Artículo 91°.- Del recurso suelo**




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

<sup>51</sup> **LEY N° 29325.**

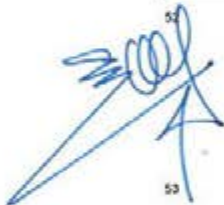
**Artículo 3°.- Finalidad**

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.



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

36. En lo que respecta a la función de supervisión directa, tanto la Ley N° 29325 como la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD<sup>52</sup>, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD**) señalan que esta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales a cargo de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento<sup>53</sup>. En ese sentido, la DS cuenta con la facultad de dictar medidas administrativas ante determinados hallazgos detectados en el ejercicio de dicha función<sup>54</sup>, encontrándose entre ellas las medidas preventivas.
37. Sobre el particular, con el dictado de una medida preventiva se busca proteger, asegurar o evitar que se produzca un daño grave al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas ante un inminente peligro o alto riesgo, así como a mitigar las causas que generan dicho daño. Para tal efecto, el OEFA ha contemplado requisitos así como un procedimiento específico para su dictado, conforme se advierte de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.
38. Ahora bien, la función de fiscalización y sanción del OEFA en sentido estricto, que está a cargo de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) comprende la facultad de investigar en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la comisión de posibles infracciones administrativas (ello, a efectos de determinar la existencia o no de responsabilidad


<sup>53</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.

LEY N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

(...)

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


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

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



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

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

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

<sup>54</sup> De acuerdo con la definición recogida en el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, el hallazgo es el "hecho relacionado con el desempeño ambiental del administrado y con el cumplimiento o presunto incumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables" (definición contenida en el literal f) del artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD.

de un determinado administrado), así como la de imponer, de ser el caso, las correspondientes sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa ambiental, instrumentos de gestión ambiental o disposiciones emitidas por el OEFA.

- 
39. Bajo dichas consideraciones, resulta necesario dejar establecido, que para el dictado de las medidas administrativas en el marco de la función de supervisión directa ejercida por la DS, no resulta como prerrequisito, se determine o discuta la responsabilidad o no del administrado por los hallazgos de presuntas infracciones administrativas que pueden detectarse en las supervisiones. Por el contrario, tal como fuese mencionado en considerandos N<sup>os</sup> 35, 36 y 37 de la presente resolución, para el dictado de la medida preventiva por parte de la DS, esta debe cumplir con los requisitos y con el procedimiento previsto en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (el cual no contempla los criterios alegados por el administrado).
40. Asimismo, cabe resaltar que las presuntas infracciones administrativas —y su consecuente responsabilidad administrativa e imposición de sanciones— que podrían haberse detectado en las supervisiones efectuadas por la DS, con ocasión de los derrames acontecidos el 21 de agosto de 2016, serán objeto de discusión en el marco de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador y será finalmente la DFSAI quien adopte la decisión al respecto.
41. Finalmente, resulta necesario advertir que si bien las medidas administrativas pueden originarse por hallazgos que, a su vez, podrían calificar como presuntas infracciones administrativas<sup>55</sup>, la imposición de dichas medidas tampoco dependerá del previo inicio o culminación de un procedimiento administrativo sancionador<sup>56</sup>; por el contrario, estará supeditada a la finalidad que se pretende perseguir con su dictado<sup>57</sup>.
42. En virtud de los fundamentos expuestos, lo alegado por Petroperú, en el sentido de que la DS no tomó en consideración que el derrame fue producido por actos vandálicos y que por tanto la responsabilidad no recaería en ellos —toda vez que, la responsabilidad es atribuible a quien genere el evento—, carece de sustento legal, ello debido a que la DS cuenta con facultad para dictar medidas administrativas ante determinados hallazgos detectados en el ejercicio de la
- 

<sup>55</sup> En efecto, conforme al artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, en algunos casos, un hallazgo de presunta infracción administrativa podría originar también la emisión de una medida administrativa.

<sup>56</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.**

**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.

(Énfasis agregado)

<sup>57</sup> Dichas finalidades han sido recogidas en los considerandos N<sup>os</sup> 37 y 38 de la presente resolución.

función de supervisión directa, entre las cuales se encuentran la medida preventiva.

43. En consecuencia, debe desestimarse el argumento esgrimido por el administrado en este extremo.
44. Finalmente, respecto a lo alegado por el administrado —esto es, que: (i) ante la falta de determinación de los responsables, y de conformidad con las Leyes N° 28611 y 29134, la responsabilidad es atribuible a quien genere el evento, razón por la cual ésta no recaería en Petroperú; y, (ii) no hay razón para que en el presente caso le hayan ordenado la implementación de barreras, dado que en virtud a la Ley N° 29134, es responsabilidad del Estado la remediación de los pasivos ambientales generados—, esta Sala considera que, en atención a lo desarrollado en el presente acápite tampoco corresponde analizar en este procedimiento administrativo si la presunta responsabilidad caería o no en Petroperú y si el Estado sería el responsable de la presunta remediación de los pasivos ambientales generados.

**V.2 Si ante los derrames de petróleo crudo ocurridos el 21 de agosto de 2016 en el Tramo I del ONP, la DS no debía imponer a Petroperú una medida preventiva, toda vez que: a) el Informe Técnico y la resolución que dicta la medida preventiva serían incongruentes; y, b) Petroperú ya contaba con un Plan de Contingencia**

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

45. En su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que existe una dependencia incuestionable entre el informe técnico que recomienda emitir una medida preventiva y la resolución directoral que ordena la medida preventiva. Por lo que, el informe técnico debe ser suficiente, idóneo y legítimo para recomendar una carga al administrado. En esa línea, Petroperú indicó que en el informe técnico existe una notoria incongruencia entre los argumentos expuestos respecto de las **causas** y la **conclusión** de dicho informe, lo cual —añadió— también se reflejaba en la resolución apelada<sup>58</sup>. Ante, ello, Petroperú indicó que en el informe técnico se debieron exponer los suficientes argumentos que respalden las acciones impuestas como medida preventiva; no obstante, mencionó que ello no fue plasmado ni en el informe mencionado ni en la resolución apelada.

<sup>58</sup> Al respecto, Petroperú precisó que la misma habría sido recogida en la resolución apelada de la siguiente manera:

<b>Argumentos - Causas</b>	<b>Decisión - Objeto</b>
Hallazgo y análisis técnico del hallazgo: "Petroperú controló el derrame de crudo instalando una grapa en el lugar de la falla, además contuvo el hidrocarburo en canales de contención, pero a la fecha de cierre de la última supervisión no había adoptado las medidas inmediatas para la implementación del proceso de limpieza y recuperación."	Incremento el número de barreras de contención en el canal de flotación, y Coloque un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación

46. En ese sentido, el recurrente sostuvo que la DS vulnera el **principio de verdad material**, ya que no se ha demostrado los hallazgos que sustentan su medida, toda vez que no existiría una relación entre las acciones de limpieza y remediación con la necesidad de aumentar y fortalecer las barreras de contención o colocar un cerco perimétrico. En otras palabras, sostuvo que con las obligaciones impuestas, no se eliminaría la causa que motiva la medida preventiva. Por tanto, lo correcto hubiera sido demostrar que las acciones ejecutadas por Petroperú, colocaban en riesgo el ambiente a proteger.
47. Adicionalmente a ello, el apelante sostuvo que si la finalidad de la medida preventiva era reforzar las acciones adoptadas por Petroperú, el análisis debió centrarse en demostrar que su actuación no era suficiente, mas no en analizar otros aspectos, como la causa del derrame y las acciones de limpieza y recuperación que consideran necesarias.
48. Con relación a lo alegado por Petroperú, debe indicarse en primer lugar que, conforme a lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>59</sup>, existen dos (2) principios jurídicos relacionados con la motivación de los actos administrativos: el principio de verdad material y el principio del debido procedimiento<sup>60</sup>. El primero de ellos dispone que los hechos

<sup>59</sup> LEY N° 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

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

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

(...)

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

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

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

<sup>60</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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

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

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

49. Partiendo de lo antes expuesto, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, exponer los hechos (debidamente probados) que sirven de sustento a sus decisiones<sup>61</sup> y, por otro, que tales decisiones se encuentren fundadas o sustentadas en normas que la faculten a adoptar dichas decisiones (en este caso, la imposición de la medida preventiva), ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
50. 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>62</sup>. Nótese además que la referida disposición

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

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

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

<sup>61</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>62</sup> LEY N° 27444.

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

(...)

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

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.

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>63</sup>.

51. Bajo esa línea argumentativa, corresponde señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD —en sus artículos 14° y 19°— ha recogido expresamente que la resolución que dispone una medida preventiva (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.
52. Ahora bien, el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD define a la medida preventiva de la siguiente manera:

**“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...” (Énfasis agregado).*

53. 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.

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.

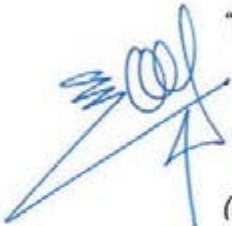
<sup>63</sup> Sobre esta forma de motivación de los actos administrativos, Morón ha resaltado lo siguiente:

*“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 de Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 159.




54. De otro lado, debe mencionarse que aquello que se decide o declara en un acto administrativo debe guardar congruencia con la parte considerativa de dicho acto administrativo.
55. Habiendo precisado dicha cuestión, esta Sala considera pertinente determinar si la DS dictó la medida preventiva en observancia del deber de motivación de los actos administrativos, y si el Informe Técnico y la resolución que dicta la medida preventiva serían incongruentes.
56. En el presente caso, se advierte que la DS emitió la Resolución Directoral N° 30-2016-OEFA/DS, la cual se basó en el Informe Técnico y, de la revisión del mencionado informe, se advierte que este recomendó las acciones que comprenden la medida preventiva que finalmente fue dictada por la DS, mediante la Resolución Directoral N° 30-2016-OEFA/DS.
57. Al respecto, en el Informe Técnico, la DS concluyó lo siguiente<sup>64</sup>:



(i) *Con relación a los derrames de petróleo crudo ocurridos el 21 de agosto del 2016 en los kilómetros 54+200 y 55+500 del Tramo I del ONP, la ausencia de labores de recuperación del petróleo crudo confinado en el canal de flotación, supone un alto riesgo de que este —por la ocurrencia de intensas lluvias— migre a áreas cercanas.*

(ii) *Consecuentemente, se recomienda dictar las siguientes medidas preventivas (i) ordenar a Petroperú, acciones inmediatas que evite (sic) la migración del petróleo crudo a los componentes ambientales. Para ello, Petroperú deberá fortalecer e incrementar el número de barreras de contención instaladas en el canal de flotación, y (ii) colocar un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación donde se encuentra confinado el petróleo crudo.*



58. En esa línea, mediante la Resolución Directoral N° 030-2016-OEFA/DS del 6 de setiembre de 2016, la DS resolvió lo siguiente<sup>65</sup>:

*"Artículo 1°.- Ordenar como **MEDIDA PREVENTIVA** a Petróleos del Perú S.A., en relación a los derrames ocurridos en los Kilómetros 54+200 y 55+500 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, realice acciones inmediatas que impida la migración del*


<sup>64</sup> Foja 49 (reverso).

<sup>65</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:*

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



petróleo crudo a los componentes ambientales. Para ello, Petroperú deberá fortalecer e incrementar el número de barreras de contención instaladas en el canal de flotación.

Asimismo, deberá colocar un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación donde se encuentra confinado el petróleo crudo.

En ese sentido, Petroperú deberá presentar al OEFA medios probatorios que acrediten las acciones ejecutadas en el plazo máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Resolución.<sup>66</sup>  
(Negrilla propia)

59. Asimismo, dentro de los fundamentos que sustentaron la imposición de la referida medida administrativa<sup>67</sup>, se encontraba que —tal como fue advertido por el supervisor— pese a haber transcurrido seis (6) días de la ocurrencia del derrame, aun no se había limpiado ni recuperado el petróleo del canal de flotación<sup>68</sup> lo cual ante la probabilidad de lluvia torrencial, habría riesgo de que el crudo existente migre hacia los ríos Sabaloyacu, Infiernillo y Uritoyacu.

60. Cabe destacar que lo anterior cobra relevancia en la medida que los extremos del canal de flotación se encuentran conectados en época de lluvia con las quebradas, más aún cuando ambos extremos del canal de flotación tienen comunicación — en época de lluvia— con las quebradas Sabaloyacu e Infiernillo, quebradas que son, respectivamente, afluentes de los ríos Maraón y Uritoyacu.

61. Sumado a ello, la DS advirtió que la ausencia de labores de recuperación podría incrementar el radio de afectación, toda vez que podrían extenderse a los centros poblados y comunidades nativas que estarían a una distancia no mayor a los 2 km de la zona del evento como la comunidad de Nueva Alianza, conforme al siguiente detalle:

- La comunidad nativa Triunfo está a 1.7Km de distancia del punto del derrame;
- La comunidad nativa Guineal está a 12.5Km de distancia del punto del derrame;
- Los centros poblados Nueva Alianza y Uritoyacu están a una distancia menor a 2Km del punto del derrame;
- El centro poblado Santa Teresa está a una distancia de 4.7Km del punto del derrame;
- El centro poblado Santa Rosa está a una distancia de 8.3Km del punto del derrame; y,

<sup>66</sup> Fojas 55 y 56 (reverso).

<sup>67</sup> Fojas 56 y 57 (reverso); así como, 49 a 52 (reverso).

<sup>68</sup> En la resolución apelada, la DS señaló que se estima que la cantidad de petróleo crudo derramado en el Kilómetro 54+200 asciende a 1 710 barriles, lo cual afectó un área aproximada de 3 473m<sup>2</sup>; y, que el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Kilómetro 55+500 del Tramo I del ONP asciende aproximadamente a 2 332 barriles.



- El centro poblado Urarinas está a una distancia de 12.7Km del punto del derrame.
62. Como puede advertirse, estas comunidades nativas y centros poblados pueden verse afectados por la degradación de sus tierras y de los recursos hidrobiológicos de las quebradas.
63. Atendiendo a ello, esta Sala advierte que se requiere de una medida que evite que el petróleo migre. En ese sentido, considerando que Petroperú ya había colocado barreras de contención en la zona, la DS consideró dictar una medida, a fin de fortalecer e incrementar el número de barreras de contención, así como colocar un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación donde se encuentra confinado el petróleo crudo, con la finalidad de minimizar los riesgos.
64. En atención a las consideraciones expuestas, esta Sala considera que el Informe Técnico y la resolución que dicta la medida preventiva son congruentes y están debidamente motivados.
65. En este punto, es preciso señalar que en el recurso de apelación, Petroperú también alegó que la resolución apelada, afectó el **principio de razonabilidad**<sup>69</sup>, toda vez que, en el presente caso, la medida preventiva no ha demostrado ser idónea, ser ventajosa y por ende justificada, al carecer de sustento técnico lo que a su vez no justifica su necesidad de intervención, ya que no es una orden con forma precisa que permita su ejecución, y por ende cumpla con la finalidad pública que posee.
66. Respecto de este argumento, y tomando en consideración lo desarrollado en el presente acápite ha quedado demostrado que el Informe Técnico y la resolución apelada que dicta la medida preventiva sí son congruentes y están debidamente motivados. En ese sentido, en atención a dichas consideraciones esta Sala considera que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso.
67. De otro lado, Petroperú señaló que en todo caso, la resolución apelada debió especificar por lo menos lo que en concreto se espera, toda vez que:

*"... 'fortalecer', 'incrementar', son conceptos indeterminados, los cuales necesitan ser concretizados para cumplir la finalidad de la medida preventiva, es decir, especificar datos indispensables como cantidad, calidad, procedimiento especial de implementación, de ser el caso. De esta forma se hubiese conocido detalladamente*

<sup>69</sup> Al respecto, se tiene que conforme al **principio de razonabilidad** (recogido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444), 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.

la forma de cumplir los mandatos y evitar interpretaciones parcializadas. De igual forma para la obligación de implementar un cerco perimétrico.”<sup>70</sup>

68. Al respecto, cabe señalar que, las obligaciones dictadas a través de una medida preventiva deben buscar evitar un inminente peligro o alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales, la salud de las personas, y a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental (finalidad pública a tutelar).
69. En esa línea, es preciso indicar que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD ha establecido una lista enunciativa del tipo de medidas preventivas (es decir, obligaciones de hacer o de no hacer) que la DS puede dictar en el marco del procedimiento administrativo desarrollado para dicho fin, otorgando la posibilidad de que la referida dirección adopte “cualquier otra medida idónea para alcanzar los fines de prevención”, así como la posibilidad de variarla atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso<sup>71</sup>.
70. Ante tal escenario, en opinión de esta Sala, la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD ha otorgado a la DS la potestad discrecional de, una vez verificada la presencia de alguno de los supuestos para el dictado de la medida preventiva<sup>72</sup>, imponer a un determinado administrado una obligación (de hacer o no hacer), considerando, para cada caso, determinados aspectos o circunstancias bajo la premisa de que la misma resulte idónea al fin preventivo que se busca tutelar. Es por ello que también se ha previsto la posibilidad de variar la medida preventiva teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto<sup>73</sup>.

  
70 Foja 71.

71 RESOLUCIÓN 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:

(...)

e) Cualquier otra medida idónea para alcanzar los fines de prevención.

(...)

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

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


72 Como lo son el inminente peligro, alto riesgo o mitigación.

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

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

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

71. Bajo tales consideraciones, esta Sala es de la opinión que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD faculta a la DS para que —atendiendo a las particularidades y a sus circunstancias de cada caso— determine el tipo de medida preventiva que debe adoptar un determinado administrado<sup>74</sup>.
72. Sobre el particular, en el presente caso se advierte que la medida preventiva apelada otorgó pautas o directrices al administrado para que decida la forma más eficiente de cumplir las obligaciones exigidas por la DS, en aras de obtener un mayor grado de efectividad para la protección del medio ambiente. En ese sentido, la medida preventiva no es indeterminada, genérica y/o confusa.
73. En esa línea, la DS mediante la Resolución Directoral N° 34-2016-OEFA/DS, que resuelve el pedido de aclaración de la resolución apelada, señaló lo siguiente:




*"(...) la medida preventiva debe ser lo suficientemente específica para establecer las reglas que debe seguir el administrado para cumplirla pero sin ser lo bastante detallada que origine la eliminación de opciones, que para el caso concreto, pueden tener mayor grado de efectividad para la protección del medio ambiente.*

*Contrariamente a la opinión de Petroperú, las obligaciones exigidas en la medida preventiva son lo suficientemente específicas para proporcionarle las pautas básicas para proceder y poder cumplir la medida preventiva. Es cierto que la medida preventiva no detalló el número de barreras adicionales a colocar ni especificaba cuáles eran las acciones de fortalecimiento que el administrado debía adoptar. Sin embargo, la omisión de ese nivel de detalle, responde a una lógica de no limitar ni condicionar las alternativas que Petroperú puede sustentar para ejecutar y cumplir —de la forma más eficiente— la medida preventiva."*

74. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

**b) Sobre el "carácter muy excepcional" de una medida preventiva**

- 
75. Sobre este punto, Petroperú señaló 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 acotó lo siguiente:

<sup>(99)</sup> Que expresamente contiene un mandato a su destinatario, pero no de adecuación, sino de una abstención (norma prohibitiva) o de una exclusión (norma de excepción dentro de una norma general).

<sup>(100)</sup> Que prescribe para su destinatario una autorización para un comportamiento más o menos determinado.

<sup>(101)</sup> Que consiste en una prescripción para actuar bajo determinado criterio rector destinado a fijar objetivos a la acción, pero no fija una sola manera de llevarlas a cabo, habilitando a la autoridad para seguir su parecer, apreciar circunstancias, posibilidades, escenarios y compulse determinados supuestos, motive su decisión y actúe siguiendo los lineamientos previstos en la ley." (Énfasis y subrayado agregado)



<sup>74</sup> Dicho criterio ha sido recogido en la Resolución N° 026-2016-OEFA/TFA-SEE.

"(...) como una actuación muy excepcional; por lo tanto, podemos colegir que la intervención del OEFA frente a un hallazgo de esta índole, será la excepción a la regla, la misma que en el presente caso es la activación del PLAN DE CONTINGENCIA conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, establece en el Artículo 66.- Siniestros y emergencias, que: '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'."

(Énfasis propio)

76. Atendiendo a ello, Petroperú sostuvo que actuó de acuerdo con lo que establecido en la normativa y en su Plan de Contingencia, toda vez que realizó las acciones necesarias para confinar el crudo derramado y, seguidamente, realizó las acciones de limpieza y de remediación.
77. Señaló además que, su actuación ha sido reconocida por la propia DS en la resolución apelada y en las actas de supervisión, en la medida que selló dos (2) puntos de la tubería por donde se filtraba el petróleo crudo, colocando grapas (abrazaderas metálicas) en cada uno y barreras de contención —esto es, contuvo el petróleo crudo—, razón por la cual señala que la medida preventiva resulta totalmente innecesaria<sup>75</sup>.
78. 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.
79. En ese sentido, para el dictado de las medidas en cuestión, no es condición que la Administración verifique si el administrado actuó o no conforme a lo establecido en su Plan de Contingencia<sup>76</sup>. Es decir, su cumplimiento o incumplimiento no

<sup>75</sup> A mayor abundamiento, precisó que no se ha demostrado la insuficiencia de las acciones ejecutada por Petroperú, es decir, la DS no alegó que las barreras de contención elaboradas no son idóneas, poniendo en peligro el ambiente. Asimismo, indicó que no se ha justificado la razón por la cual se necesita incrementar y/o fortalecer las barreras de contención, ni mucho menos porqué colocar un cerco perimétrico con señalización y de ser necesario, cuál es el técnicamente correcto.

<sup>76</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 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

imposibilita al OEFA, dentro de su facultad legal discrecional, imponer al administrado la medida preventiva que estime conveniente<sup>77</sup>, a fin de que la misma resulte idónea a su fin preventivo<sup>78</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>79</sup>.

80. Adicionalmente, debe señalarse que la obligación dictada como parte de la medida preventiva hace referencia a realizar acciones inmediatas que impida la migración del petróleo crudo a los componentes ambientales —esto es, fortalecer e incrementar el número de barreras de contención instaladas en el canal de flotación y colocar un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación donde se encuentra confinado el petróleo crudo—.
81. En ese sentido, cabe destacar que, a diferencia del plan de contingencia, la medida preventiva dictada establece plazos específicos para cumplir con las obligaciones que comprende la medida preventiva, ello a efectos de salvaguardar no solo al ambiente sino también a la salud de las personas de una manera celeridad y eficaz.
82. En esa línea, con relación a lo alegado por el administrado en el sentido de que la medida preventiva dictada por la DS resultaba innecesaria, ello debido a que Petroperú selló dos (2) puntos de la tubería por donde se filtraba el petróleo crudo, colocando grapas (abrazaderas metálicas) en cada uno y barreras de contención —esto es, contuvo el petróleo crudo— razón por la cual señala que la medida preventiva resulta totalmente innecesaria, debe indicarse que ello no desnaturaliza las razones por las cuales fue impuesta la medida materia de apelación, ya como bien se ha indicado el efecto de esta es evitar cualquier un riesgo ambiental de carácter significativo .
83. En virtud de ello, corresponde desestimar lo alegado por Petroperú en el presente extremo de su apelación.

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>77</sup> Ello, una vez presentados los supuestos previstos en la norma, y con base en una decisión motivada (mediante un informe técnico).

<sup>78</sup> Por ejemplo, el cumplimiento de los compromisos asumidos en el IGA, entre otras obligaciones ambientales fiscalizables por parte del OEFA.



<sup>79</sup> Ello se condice con un pronunciamiento anterior vertido en la Resolución N° 026-2016-OEFA-TFA/SEE.

**V.3 Si en virtud de lo verificado en las Supervisiones Especiales del año 2016 correspondía que la DS dicte una medida preventiva; y, si la imposición de la referida medida administrativa se encuentra debidamente sustentada**

84. El administrado señaló que la DS no demostró la real ocurrencia de ninguno de los tres (3) supuestos que fundamentan la medida preventiva<sup>80</sup>, esto es, inminente peligro, alto riesgo o mitigación. Precisó que el único fundamento de la DS que sustenta la existencia de dichos supuestos es el referido a que los derrames de petróleo potencialmente pueden afectar a las comunidades nativas, no existiendo otros. Por ello, concluyó que la medida preventiva carece de sustento.


85. De otro lado, la apelante sostuvo que la resolución apelada afecta al **principio del debido procedimiento** —el cual ordena a los órganos públicos a emitir una decisión motivada y fundada en derecho, que sirva de garantía para los administrados—, toda vez que la decisión comunicada a través de la resolución apelada no responde al marco normativo establecido para este tipo de medida administrativa, existiendo graves omisiones de motivación que colocan a Petroperú en estado de indefensión al no saber a cabalidad, por ejemplo, cuáles son las razones por las cuales se considera que su conducta frente al siniestro no ha sido la adecuada y por ello, se subsume en alguno de los tres (3) supuestos contemplados en la norma para dictar una medida preventiva<sup>81</sup>.

86. Partiendo de lo señalado en los considerandos N<sup>os</sup> 48 a 51 de la presente resolución, cabe destacar que —de conformidad con el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD— se ha definido aquellos supuestos que ameritan la imposición de una medida preventiva, los cuales son:

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

<sup>80</sup> Petroperú sostuvo que el propio OEFA, en el artículo 12° del Reglamento de Medidas Administrativas explica cada uno de los supuestos, disponiendo:

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



La apelante, agregó que, a modo de comparación, la resolución directoral N° 012-2016-OEFA/DS de fecha 15 de febrero de 2016, mediante la cual se dicta medida preventiva contra Petroperú, por los eventos ocurridos en los Km. 440+781 y 206+035, independiente de su validez o no, si expuso los argumentos por los cuales considera se cumplió con los tres supuestos que sustentan la medida.



87. Bajo las mencionadas consideraciones, se concluye que la DS se encuentra facultada a dictar medidas preventivas ante hallazgos que representen un inminente peligro o un alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.
88. En el presente caso, la DS fundamentó la imposición de la medida preventiva indicando que en el presente caso, se identificó la confluencia de los tres (3) supuestos contemplados en el mencionado artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD; es decir, la DS dictó una medida preventiva al advertir que los hallazgos detectados en las supervisiones especiales en el Tramo I del ONP representaban un inminente peligro o un alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas y, debido además, al hecho de haber verificado la posibilidad de acumulación de tal daño (mitigar las causas que generan tal daño)<sup>82</sup>.
89. Al respecto, cabe señalar que en virtud de los dos (2) derrames de petróleo crudo sucedidos el 21 de agosto de 2016, en los Kilómetros 54+200 y 55+500 del Tramo I del ONP (informados por el administrado a través de los Reportes Preliminares de Emergencias Ambientales<sup>83</sup>), la DS llevó a cabo dos (2) Supervisiones

<sup>82</sup> Sobre el particular, en la resolución apelada la DS señaló que:

*"De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, se puede dictar una medida preventiva en cualquiera de los siguientes tres supuestos<sup>82</sup>:*

*(...)*

*En el presente caso, se ha identificado la confluencia de los tres (3) supuestos contemplados por el Reglamento de Medidas Administrativas.*

*Es preciso indicar que cuando ocurre un derrame de petróleo crudo, la primera acción es contenerlo para evitar que se generen mayores impactos ambientales; seguidamente, se debe evaluar la situación del derrame para comprender el posible movimiento del petróleo crudo, su extensión, la infiltración en el suelo, las posibilidades de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, la posible afectación a la flora, fauna, a la vida y la salud de las personas, entre otros, siendo que, a partir de dicha evaluación, se pueden determinar las acciones para minimizarlo<sup>82</sup>.*

*Los derrames de petróleo crudo ocurridos el 21 de agosto del 2016 en los kilómetros 54+200 y 55+500 del Tramo I del ONP, potencialmente, pueden afectar a las comunidades nativas que están a una distancia no mayor a los 13Km de la zona del evento.*

*Así, comunidades nativas como Triunfo y Guineal, están a 1.7Km y 12.5Km de distancia del punto del derrame, respectivamente y centros poblados como Nueva Alianza y Urituyacu, están a una distancia menor a 2Km; Santa Teresa, a 4.7Km; Santa Rosa, a 8.3Km; y, Urarinas, a 12.7Km, pueden verse afectados por la degradación de sus tierras y de los recursos hidrobiológicos de las quebradas.*

*En tal contexto, corresponde a Petroperú desarrollar acciones inmediatas que impida la migración del petróleo crudo a los componentes ambientales. Para ello, Petroperú deberá fortalecer e incrementar el número de barreras de contención instaladas en el canal de flotación.*

*Asimismo, Petroperú deberá colocar un cerco perimétrico con señalización o medidas alternativas equivalentes que eviten el acceso de las personas y fauna silvestre al canal de flotación donde se encuentra confinado el petróleo crudo."*

<sup>83</sup> Fojas 40 a 42 y 43 a 45, respectivamente. En este punto, es preciso indicar que esta resulta ser una de las circunstancias consideradas por el numeral 9.1 del artículo 9° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD para que la DS del OEFA lleve a cabo una Supervisión Especial:

Especiales entre el 23 y 25 y el 27 de agosto de 2016. En dichas supervisiones, los hallazgos detectados en las Supervisiones Especiales efectuadas en el Tramo I del ONP por la DS consistieron en<sup>84</sup>:

**"Hallazgo 1:**

**Km 55+500 y Km 54+200**

*Petroperú controló el derrame de crudo mediante la instalación de una grapa de 24" de diámetro y 20 cm de ancho aproximadamente en ambas progresivas; sin embargo, al cierre de la supervisión ambiental habían transcurrido seis (6) días de ocurrido la emergencia ambiental (del 21 al 27 de agosto de 2016) Petroperú aún no había adoptado las medidas inmediatas para la implementación del proceso de limpieza y recuperación del crudo derramado contenido en el canal de contención, de acuerdo a su Plan de Contingencia, a fin de reducir y/o mitigar los daños que se habrían generado al medio ambiente (cuerpos de agua y suelo, flora y fauna acuática) como consecuencia del derrame. Por otro lado; los hechos descritos, representan un potencial riesgo a la salud de la población, toda vez, que si se produce una torrencial lluvia, el canal se llenaría de agua y el crudo existente en ella migraría hacia los ríos Sabaloyacu, Infiernillo, río Uritoyacu y Marañón."*  
(Énfasis agregado)

90. Lo detectado en la supervisión, y posteriormente plasmado en el Informe Técnico, se complementa con las siguientes vistas fotográficas<sup>85</sup>:



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

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

- a) **Supervisión regular:** Supervisiones programadas en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - PLANEFA, que tienen por objeto verificar integralmente el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados.
- b) **Supervisión especial:** Supervisiones no programadas, cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales específicas de los administrados. Estas supervisiones pueden llevarse a cabo en las siguientes circunstancias:
- (i) Actividades informales o ilegales;
  - (ii) Accidentes de carácter ambiental;
  - (iii) Denuncias;
  - (iv) Verificación del cumplimiento de instrumentos de gestión ambiental cuya supervisión no haya sido objeto de programación anual, o que requieran de mayor seguimiento en función de los resultados de supervisiones regulares previas;
  - (v) Reportes de emergencias formulados por los administrados;
  - (vi) Solicitudes de intervención formuladas por organismos públicos, de conformidad con la legislación de la materia; y
  - (vii) Otras circunstancias que evidencien la necesidad de efectuar una supervisión, tales como espacios de diálogo.
- (Énfasis agregado).

Foja 52 (reverso).

Fojas 50 (reverso) a 51 (reverso).

	
<p>Se observa las barreras de contención artesanal e industrial instalada en el canal de flotación del ONP próximos a los puntos de la falla.</p>	<p>Se observa las barreras de contención artesanal e industrial instalada en el canal de flotación del ONP próximos a los puntos de la falla.</p>

	
<p>Se observa suelo y flora afectada por el derrame.</p>	<p>Se observa afectación a la fauna acuática —pez de la variedad Acarahuasú— del canal de flotación.</p>

*Jito*

*24/10*

*[Signature]*

*Handwritten signature in blue ink.*



Se observa el canal de flotación muestra la presencia de petróleo crudo derramado contenido en el canal y que aún no se inicia con las labores de limpieza y recuperación.

*Handwritten signature in blue ink.*



455756.21 9468065.68 UTM 19M

Punto hasta donde llegó el petróleo crudo derramado, comisión del OEFA inspeccionando la zona del derrame, la misma que se realizó el 27 de agosto del 2016.

91. Conforme al Informe Técnico, al término de las acciones de supervisión —esto es, seis (6) días después de la ocurrencia de la emergencia—, Petroperú aún no había iniciado las labores de limpieza y recuperación del petróleo crudo derramado, ni el proceso de remediación de los sitios contaminados por el crudo derramado; por lo que, la DS consideró que existía un potencial riesgo que se pueda afectar a la población que se encontraba en condición de vulnerabilidad, toda vez que si se

*Handwritten signature in blue ink.*

producía una torrencial lluvia, el canal se llenaría de agua y el crudo existente en ella migraría hacia los ríos Sabaloyacu, Infiernillo y Uritoyacu.

92. En ese sentido, corresponde a continuación, verificar si el hallazgo detectado por la DS en las Supervisiones Especiales en el Tramo I del ONP —que ameritaron la imposición de la medida preventiva a Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 030-2016-OEFA/DS— revisten las tres características previstas en el artículo 12° antes citado.
93. En cuanto al primer supuesto (inminente peligro), mediante la Resolución Directoral N° 030-2016-OEFA/DS, la DS señaló que existía una situación de alto riesgo que pueda generarse daño al ambiente y a la salud de las personas. Al respecto, se tiene que mediante Informe Técnico se señaló que el derrame del petróleo crudo generó impactos negativos toda vez que se hallaron diferentes especies herbáceas impregnadas con hidrocarburos. Se observó, además, que el ecosistema acuático existente en el canal de flotación, también se vio afectado, pues se encontró un número representativo de peces muertos<sup>86</sup>.
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 los derrames de petróleo crudo ocurridos el 21 de agosto del 2016, potencialmente, pueden afectar a las comunidades nativas que están a una distancia no mayor a los 13Km de la zona del evento. Así, comunidades nativas como Triunfo y Guineal, están a 1.7Km y 12.5Km de distancia del punto del derrame, respectivamente y centros poblados como Nueva Alianza y Urituyacu, están a una distancia menor a 2Km; Santa Teresa, a 4.7Km; Santa Rosa, a 8.3Km; y, Urarinas, a 12.7Km, pueden verse afectados por la degradación de sus tierras y de los recursos hidrobiológicos de las quebradas
95. Teniendo en cuenta dichas consideraciones, la DS concluyó que había evidencia suficiente de la existencia de un peligro inminente, alto riesgo al ambiente y que, en consecuencia, Petroperú debía implementar acciones destinadas a prevenir la generación de nuevos daños de mayor gravedad o de mitigación<sup>87</sup>.
96. En consecuencia, esta Sala considera que, en mérito de las acciones de supervisión realizadas el 23 al 25 y el 27 de agosto de 2016, si 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 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).

Foja 56 (reverso).

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).

97. Por todo lo expuesto, esta Sala considera que la DS dictó las medidas administrativas materia de evaluación con base en hechos que fueron debidamente probados y en el marco de las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, con lo cual su imposición se encuentra debidamente sustentada.

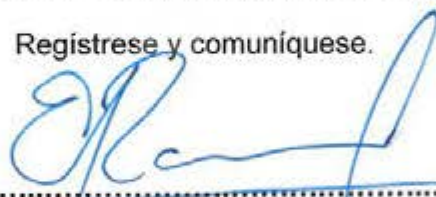
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el 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° 030-2016-OEFA/DS del 6 de setiembre de 2016, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; 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.



.....  
**LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN**

**Presidente**

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



.....  
**EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ**

**Vocal**

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



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ**

**Vocal**

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