



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 084-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : CARTA N° 725-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1050-2017-OEFA/DFSAI del 7 de setiembre de 2017, a través de la cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos concedió a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. el recurso de apelación interpuesto contra la Carta N° 725-2017-OEFA/DFSAI del 13 de junio del 2017, mediante la cual se resolvió denegar la solicitud de la modificación del plazo de la medida cautelar establecida en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI y modificada por la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE, que presentó Petróleos del Perú - Petroperú S.A., en tanto que no acreditó las circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas al momento de la expedición de la medida cautelar y que ameriten su modificación.

Lima, 14 de diciembre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano² (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de 854 km y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

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

³ Cabe mencionar que el ONP se divide en dos ramales:

2. Con el fin de adecuarse a las obligaciones ambientales establecidas en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, que se aprobó por el Decreto Supremo N° 046-93-EM⁴ el 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el "Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano" a favor de Petroperú (en adelante, **PAMA del ONP**), por medio del Oficio N° 136-95-EM/DGH.

- i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N.º 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y se extiende hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El oleoducto principal se divide, a su vez, en el Tramo I y Tramo II:
- Tramo I: Inicia en la Estación N.º 1 y termina en la Estación N.º 5 (caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).
 - Tramo II: Inicia en la Estación N.º 5, recorre las Estaciones N.º 6 (ubicada en el caserío y distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), N.º 7 (se encuentra en el caserío y distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), N.º 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y N.º 9 (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 y distrito del mismo nombre, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N.º 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.º 046-93-EM de 1993, razón por la cual la calificaban como una "operación existente". En virtud de ello, requerían de un PAMA (Nota de Karen: señalar qué es PAMA, ya que no se ha mencionado antes esta sigla) que contemplase el proceso de adecuación de dichas operaciones a las exigencias del mencionado decreto, de conformidad con la Disposición Transitoria Única del Decreto Supremo N.º 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 este, 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, este 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, estas deberán absolverse en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la notificación de Las observaciones bajo apercibimiento de sanción.

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

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

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

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

3. Posteriormente, fue aprobada la modificación al citado Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, **IGA**), a través de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2003. En esta se incorporaron diversos compromisos ambientales relacionados con la "Evaluación e Instalación de Válvulas en Crudos de Ríos".

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

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

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

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

⁶ De acuerdo con lo detectado por la Dirección de Supervisión, el derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP se produjo en la Progresiva Km 440+781 y no en la progresiva Km 440+785, tal como fuese informado por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.

⁷ De acuerdo con lo consignado por Petroperú en el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, el derrame se habría iniciado a las 09:46 horas (folio 2 reverso).

⁸ Cabe precisar que la comunicación de Petroperú al OEFA fue realizada en el marco del cumplimiento del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de su competencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013).

⁹ Específicamente en la Progresiva km 440+781.

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

- Supervisión del 27 al 29 de enero de 2016:

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

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

1. **Cuerpo de agua:**
 - ❖ La Quebrada Inayo, en una longitud aproximada de 3.5 Km (lineales). Así como, las orillas de la referida quebrada en los 3.5 kilómetros.
2. **Suelo:**

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

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

- ❖ *Cultivos tales como cacao y plátano, colindantes al punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo.*
- ❖ *Suelo (superficial) en un área de aproximadamente 50 x 50 m², a los alrededores del punto donde se produjo el derrame del petróleo crudo*.

- Supervisión del 13 al 17 de febrero de 2016:

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

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

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

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

14 Específicamente a la Estación N° 5.

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

- Supervisión del 6 al 11 de febrero de 2016:

"Se verificó que el derrame de petróleo crudo, ocurrido el 3 de febrero del 2016, se produjo por una apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho aproximadamente en posición 12 horas, en la tubería de 16" de diámetro en el Km 206+031 del Ramal Norte del ONP; la falla en la tubería (apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho) se habría producido por efectos de corrosión externa.

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

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

1. *Cuerpo de agua:*

- ❖ *Un canal de escorrentía que pasa por el punto de derrame hasta el punto de confluencia con la Quebrada Cashacaño (punto por determinar).*
- ❖ *Ambos márgenes de la Quebrada Cashacaño, desde el punto de confluencia con el canal de escorrentía hasta la desembocadura al río Morona.*
- ❖ *Río Morona, donde se pudo apreciar presencia de hidrocarburos (procedente de la Quebrada Cashacaño) en ambos márgenes del referido río, formando pequeñas discontinuas y grumos dispersos sobre la superficie de las aguas. Esta situación se pudo observar desde*

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

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

8. Como resultado de las supervisiones especiales efectuadas por la DS al Tramo II y al Ramal Norte del ONP, así como del análisis de los documentos remitidos por diversas entidades al OEFA¹⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación (ene

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

2. Suelo:

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

3. Flora y fauna

4. Salud y/o vida de las personas:

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

- Supervisión del 14 al 18 de febrero de 2016:

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

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

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

- Remitió al OEFA un informe elaborado por la Dirección de Políticas Indígenas con relación a los posibles efectos sociales, culturales y económicos ocasionados en el río Chiriaco, distrito de Imaza, provincia de Bagua, región Amazonas, por los dos (2) derrames de petróleo crudo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.

adelante, SDI) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) elaboró el Informe Técnico N° 002-2016-OEFA/DFSAI/SDI-MCautelar¹⁷ del 24 de febrero de 2016, mediante el cual sustentó la medida cautelar propuesta (en adelante, Informe Técnico que sustenta la medida cautelar)¹⁸.

9. Luego del análisis efectuado por la DFSAI al Informe Técnico que sustenta la medida cautelar, el 25 de febrero de 2016 dicho órgano emitió la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI¹⁹, a través de la cual ordenó a Petroperú, como medida cautelar, la ejecución inmediata de las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero de 2016 y el 3 de febrero de 2016 en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, respectivamente, conforme al detalle consignado en el Cuadro N° 1 a continuación:

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

Medida cautelar	
Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero del 2016 en el Kilómetro 440+781 del Tramo II	<u>Limpieza:</u> En un plazo no mayor de dos (2) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución,

- Solicitó al OEFA los resultados de las muestras de suelo y de agua superficial en el área afectada por los mencionados derrames, con el propósito de que la población conozca el impacto generado por los mismos, así como la forma en que estos van a ser remediados.
- Solicitó al OEFA remitirle información sobre las medidas tomadas desde su sector para atender las necesidades de los pueblos indígenas afectados por los derrames de petróleo crudo acontecidos en el ONP (folios 111 a 123).

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

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

¹⁷ Folios 154 a 219.

¹⁸ Debe mencionarse que dicho informe técnico fue elaborado de conformidad con lo dispuesto en el numeral 20.3 del artículo 20° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, y en el artículo 24° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD:

Artículo 20°.- De las medidas cautelares

(...)

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

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

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

(...)

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

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

Medida cautelar	
Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	<p>Asimismo, el día de la presentación del cronograma de ejecución de las actividades de rehabilitación ambiental, Petroperú S.A. deberá cumplir con ejecutar inmediatamente las actividades contempladas en el plazo establecido en el cronograma de rehabilitación ambiental.</p> <p>Presentación de información:</p> <p>Cada veinte (20) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución y que culminan con el cumplimiento del cronograma de rehabilitación, Petroperú S.A. deberá remitir al OEFA un informe detallado (fotografías a color y con coordenadas UTM WGS 84, planos de las zonas limpias y rehabilitadas, entre otros) de las acciones realizadas para la limpieza y los trabajos realizados durante las actividades de rehabilitación.</p> <p>Asimismo, al cabo de tres (3) meses de notificada la presente resolución, Petroperú S.A. deberá presentar al OEFA un Informe final con el detalle de las acciones ejecutadas.</p>

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

10. El 2 de marzo de 2016, Petroperú solicitó a la DFSAL el otorgamiento de un plazo adicional de diez (10) días hábiles al plazo de dos (2) días hábiles previsto inicialmente para la presentación del cronograma de limpieza de las áreas afectadas por los derrames de petróleo crudo acaecidos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, precisando para ello que, en caso la referida dirección no accediese a su solicitud, se vulneraría el principio del debido procedimiento administrativo²⁰.
11. A través de la Resolución Directoral N° 292-2016-OEFA/DFSAL del 3 de marzo de 2016²¹, la DFSAL denegó la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAL. Ello debido a que Petroperú no presentó medio probatorio alguno que sustente la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de dicha medida y porque consideró que el plazo otorgado era razonable y proporcional.
12. El 18 de marzo de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAL²², con el fin de que la medida cautelar impuesta a través del mencionado pronunciamiento sea anulada, y a efectos de que esta instancia revise y acepte la propuesta de actividades y cronogramas remitidos junto con su recurso administrativo (ello, con el propósito de declarar una nueva medida cautelar).
13. Con Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE del 4 de mayo de 2016, la Sala Especializada en Energía (en adelante, **SEE**) del Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**), entre otros, confirmó la Resolución Directoral N° 255-2016-

²⁰ Folios 302 al 321.

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

²² Folios 471 a 605.

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

14. El 24 de junio de 2016, Petroperú presentó una "solicitud de modificación del plazo de medida cautelar"²³ a efectos de que se modifique el plazo de presentación del Informe Final de los trabajos de limpieza y de rehabilitación en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos en el ONP, conforme fuese inicialmente ordenado en la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI (modificada por la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE en este extremo). Asimismo, precisó que dicha solicitud buscaba culminar, únicamente, los trabajos de limpieza y de rehabilitación en el Ramal Norte del ONP, toda vez que los trabajos en el Tramo II se encontrarían terminados²⁴.
15. El 27 de junio de 2016, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI²⁵, a través de la cual denegó la solicitud de modificación del plazo, presentada el 24 de junio de 2016, para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI. Dicha decisión se sustentó en que mediante Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE, la SEE del TFA se pronunció y confirmó la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, modificando el plazo para la presentación del Informe Final con el detalle de las acciones ejecutadas, de tres (3) a cuatro (4) meses, contados desde la notificación del acto administrativo apelado; esto es, hasta el miércoles 29 de junio de 2016.²⁶
16. El 30 de junio de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI, con el fin de que sea declarada nula toda vez que vulneró el principio del debido procedimiento administrativo al no estar debidamente motivada y fundada en derecho.

²³ Mediante escrito con Registro N° 044880.

²⁴ Al respecto, el administrado precisó que la solicitud de modificación del plazo para la culminación de los trabajos de limpieza y de rehabilitación en el Ramal Norte del ONP "...es hasta el 30 de junio de 2017..." (folio 971). No obstante, en su mismo escrito, mencionó que el plazo de culminación de dichos trabajos sería hasta fines del mes de abril de 2017 (folio 977).

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

²⁵ Folios 1009 a 1013.

²⁶ Con base en ello, el TFA se pronunció, de forma oportuna, sobre la solicitud de modificación del plazo para el cumplimiento de la medida cautelar y habría valorado todas las circunstancias que afectarían su cumplimiento. Asimismo, precisó que "...al haberse encontrado el administrado en posibilidad de presentar todos los medios probatorios pertinentes para que sean valorados por dicha instancia, no resultaba pertinente la solicitud realizada por Petroperú"

Folio 1012 reverso.

17. Con Resolución N° 052-2016-OEFA/TFA-SEE del 5 de agosto de 2016, la SEE del TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 883-2016-OEFA/DFSAI debido a que esta no se encontraba debidamente motivada para denegar la solicitud de ampliación del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada, presentada con escrito de fecha 24 de junio de 2016. Asimismo, en aplicación de la facultad atribuida en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, se denegó la solicitud presentada el 27 de junio de 2016 por no haberse presentado los supuestos para modificar la medida cautelar.
18. Con escritos de fechas 28 de abril y 2 de junio del 2017, Petroperú solicitó la ampliación de plazo de ejecución de actividades de remediación del derrame sucedido en el kilómetro 206+035 del Ramal Norte del ONP al haberse presentado circunstancias sobrevinidas y que dichos supuestos, a su vez, son concebidos como caso fortuito y fuerza mayor, lo que lo eximiría de responsabilidad.
19. Con Carta N° 725-2017-OEFA/DFSAI del 13 de junio del 2017, la DFSAI denegó la solicitud presentada por Petroperú en tanto que del análisis realizado sobre ella, advirtió que no se ha acreditado las circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas al momento de la expedición de la medida cautelar, que ameriten su modificación. Dicha Carta se sustentó en los siguientes fundamentos:
- i) La DFSAI refirió que el TFA se ha pronunciado hasta en dos oportunidades en relación a la variación del plazo de la medida cautelar ordenada a Petroperú, estableciendo que, el cumplimiento de la referida medida cautelar deberá efectuarse dentro del plazo dispuesto en la Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE, que dispone un plazo de cuatro (4) meses para tales efectos, el cual venció el 29 de junio del 2016²⁷.
 - ii) Sin perjuicio de ello, analizó los argumentos y documentos presentados por Petroperú el 28 de abril y 2 de junio de 2017, a efectos de determinar si éstos constituyen circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas al momento de la expedición de la medida cautelar, que justifiquen una nueva variación del plazo ordenado en la medida cautelar en cuestión, conforme a lo siguiente:

Cuadro N° 2: Análisis de la Carta N° 725-2017-OEFA/DFSAI

Circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas al momento de la expedición de la medida cautelar, según lo alegado por el administrado	Análisis de la DFSAI
<p><u>Problemas sociales de territorialidad</u></p> <p>Comunidad Mayuriaga expulsó a las empresas encargadas de los trabajos de limpieza, lo que provocó la disminución de personal del 4 mayo a mediados de junio de 2016.</p>	<p>Respecto del Acta de reunión del 3 de mayo de 2016</p> <p>- Documento valorado por el TFA al momento de emitir Resolución N° 052-2016-OEFA/TFA-SEE, cuando resolvió denegar la solicitud de modificación de plazo de la medida cautelar.</p>

²⁷ La Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue notificada el día 29 de febrero del 2016. Folio 300 del expediente.

	<ul style="list-style-type: none"> - Documento firmado por empresas contratistas y representantes de Petroperú, mas no suscrito por autoridades de Comunidad Mayuriaga, por lo que no es posible acreditar que su contenido sea producto de presiones efectuados por estos últimos. - Documento no acredita que la Comunidad Mayuriaga haya obligado a las empresas contratistas a abandonar su territorio. <p>Respecto de las Cartas OPE4-OR-353-2016, OPE4-OR-354-2016 y OPE4-OR-353-2015 del 4 de mayo de 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De las cartas no es posible acreditar que su contenido evidencia la suspensión por 15 días del "Servicio de recuperación manual de hidrocarburos, limpieza, recolección de materiales contaminados y remediación ambiental por derrame de crudo en el kilómetro 206+035-haya sido producto de los conflictos, presiones o el desalojo forzado de las autoridades de la Comunidad Mayuriaga.
<p><u>Problemas sociales por el trabajo local</u></p> <p>Alta rotación de personal en las tareas de limpieza de hidrocarburos, producto de los acuerdos suscritos con las Comunidades de Mayuriaga y del Bajo Morona. Sustento:</p>	<p>Los medios probatorios no son idóneos para corroborar presunto problema social por el trabajo local como supuesto para modificar la medida cautelar.</p> <p>Respecto del Acta de acuerdo N° 003-2016 y solicitud s/n del 23 de mayo de 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se verifica en dichos documentos problemáticas relacionadas a demoras en los trabajos de remediación a causa del personal obrero de las comunidades. <p>Respecto al Memorial de los trabajadores de la Constructora Barvilla E.I.R.L., a los presidentes de las Organizaciones APAM, ASACRA, NOUM, FECONASHAM y FENADEMI.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se acreditan hechos involucrados a dilaciones en los trabajos de remediación por alta rotación de personal. <p>Respecto a las Actas de reuniones y acuerdos del 7 de abril, 30 de julio, 4 de agosto, y 20 de setiembre de 2016, y 7 de enero de 2017.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No acreditan una situación que imposibilite o haya generado que el administrado no pueda cumplir con el plazo de la medida cautelar. <p>Respecto del Acta de reunión extraordinaria de los 16 representantes de las Federaciones de las Comunidades del Morona y Rondas Campesinas de las provincias del Dátem del Marañón.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los 2 días de paro acreditados no son razón suficiente para atender la solicitud de ampliación de plazo de ejecución de actividades de remediación de la medida cautelar. <p>Respecto de los Reportes diarios de contingencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - De los reportes presentados no se acredita la existencia de dilaciones por causas fuera del control de Petroperú, sino a incumplimientos de las empresas contratadas por aquel sobre obligaciones de indole laboral. <p>Respecto de las Comunicaciones de ampliación de plazo de contrataciones a las empresas Constructora y Servicios Barvilla E.I.R.L., OTT, Corporación BRAR S.A.C., y VP Morona Servicios Generales E.I.R.L.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Si bien documentos consignan ampliaciones de los contratos, no se establece si el motivo o causa de esta ampliación se generó por problemas sociales. <p>Respecto de la Carta de FENAWAP del 5 de octubre de 2016</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documento emitido con posterioridad al cumplimiento de medida cautelar.
<p><u>Aparición de puntos críticos en el Kilómetro 206+035.</u></p> <p>Aparición de puntos críticos no previstos debido a las infiltraciones de crudo en el suelo de las riveras en profundidades superiores a 50 hasta 80 cm, el desplazamiento de crudo por derivaciones laterales de la quebrada que acumuló el hidrocarburo en áreas de difícil acceso y presencia de árboles espinosos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Extensión del hidrocarburo a zonas laterales era una situación que Petroperú pudo prevenir mediante despliegue integral de barreras de contención y pozas de emergencia. - La infiltración del hidrocarburo en el subsuelo depende, entre otros factores, a la cantidad de tiempo transcurrido desde el derrame, por lo que el problema principal se deriva de la demora en la realización de labores de recuperación y limpieza del crudo. - En tanto Petroperú realiza el transporte de hidrocarburos mediante sistema de ductos, era necesario que cuente con un Plan de Contingencias que establezca acciones diferenciadas de acuerdo al tipo de ecosistema afectado, por lo que las condiciones de vegetación del área no era un factor imprevisto. - En tanto la aparición de puntos críticos no previstos se deriva de la demora en la ejecución de labores de limpieza y rehabilitación ordenadas, no constituye supuesto para la modificación de la medida cautela.
<p><u>Alto nivel de la quebrada</u></p> <p>Reporte diario del 16 y 17 de mayo de 2016. Reporte de nivel de agua de quebrada Cashacaño e Histogramas de ríos, entre otros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los 2 días de paralización no pueden ser extendidos para acreditar paralización de un total de 9 meses. - Reportes de nivel de agua de la quebrada Cashacaño y el Histograma de ríos establecen comportamiento típico del río Morona y sus etapas, teniendo como resultado que la época creciente es durante los meses de mayo, junio y julio, lo que debía ser conocido por el administrado al ser una empresa especializada en el sector. Por lo que no son medios probatorios idóneos que acrediten una circunstancia sobreviniente.
<p><u>Área real impactada mucho mayor a la considerada</u></p> <p>Por lo que necesita más tiempo para remediación de quebrada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Segundo Levantamiento Topográfico se realizó el 17 de setiembre de 2016, fecha en la cual ya había culminado el plazo ordenado para la ejecución de la medida cautelar y, hasta ese mes, sólo se había logrado cumplir con la limpieza de 115 517 m², cantidad muy inferior a los 870 041 m² declarados por el administrado como área impactada. - No se adjunta medio probatorio alguno que pueda ser analizado.
<p><u>Impacto de las lluvias en los avances y fenómenos climatológicos.</u></p> <p>Las lluvias intensas en la zona de trabajo genera suspensión de actividades.</p>	<p>Respecto de los Reportes del 3, 13 y 15 de abril de 2016</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incidencia de constantes lluvias no es característica atípica de la zona de la selva, por lo que no se demuestra condición extraordinaria; en ese sentido, se debió tomar en cuenta de forma previa a la planificación de su cronograma de cumplimiento de la medida cautelar. - De los reportes mencionados no se desprende un periodo de paralización por lluvias que amerite modificación de la medida cautelar. <p>Respecto al i) Decreto Supremo N° 012-2017-PCM y ii) Reporte Situacional a Nivel Nacional del INDECI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situación de emergencia fue declarada en el presente año, cuando el plazo establecido para el cumplimiento de medida cautelar ya había vencido. - De la revisión del Reporte Situacional a Nivel Nacional del INDECI no se presenta supuesto que amerite la modificación de la medida cautelar, como la relación entre daño registrado por INDECI y la paralización de las actividades, o el periodo de la evaluación de daños.

<p><u>Presencia de crudo en el lecho de la quebrada: Reporte de evidencias.</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Del Anexo 27 no se advierte información que permita determinar que se trata de nuevos puntos de afloramiento de hidrocarburos. - No existe un reporte sobre los eventos señalados por el administrado. - Fotografías mostradas corresponden a fechas posteriores al cumplimiento de la medida cautelar dictada. - No se evidencian medios de prueba que demuestren alguna situación fuera de la esfera de control del administrado, que habría impedido cumplir con el plazo o justifique variación del mismo.
---	---

20. El 1 de setiembre de 2017, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Carta N° 725-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Respecto a la vulneración de los principios del debido procedimiento y presunción de veracidad

- a) Petroperú alegó que la DFSAI descartó los medios probatorios expuestos en su solicitud de ampliación de plazo ofrecidos con escrito del 28 de abril de 2017 refiriendo que son documentos que no acreditan circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas al momento de la expedición de la medida cautelar.
- b) Asimismo, indicó que la Carta apelada incurre en deficiencias de motivación toda vez que le generó confusión al justificar la denegatoria de la solicitud de ampliación de plazo en base a su vencimiento y, a su vez, aludir que determinadas circunstancias debieron ser previstas por el administrado al momento de remitir su cronograma, dando como válido los plazos propuestos.
- c) Además, refirió que existen deficiencias en las premisas que justifican la decisión de denegar la solicitud de ampliación de plazo, así como que no existe medio probatorio que desvirtúe lo alegado y demostrado por el administrado. En esa línea, alegó que no se ha descartado el principio de presunción de veracidad que recae sobre las causas que justifican la ampliación de plazo.
- d) Y que por el contrario, de la revisión de las actas de supervisión al km 206+035 existen certificaciones que respaldan las circunstancias que demuestran los diferentes inconvenientes surgidos en las labores de remediación. Y estos constituyen prueba plena al ser hechos no sujetos a actividad probatoria.

Respecto a la vulneración de predictibilidad o de confianza legítima

- e) Petroperú refirió que el comportamiento de la DFSAI y de la DS en otras contingencias ha conllevado a concebir la mutabilidad constante de las medidas administrativas y ha respetado el ámbito de libre decisión del administrado.
- f) Al respecto, indicó que el plazo ordenado para la medida cautelar en cuestión fue tomado de manera referencial del plazo propuesto por el administrado en el "Plan de Acción" para la limpieza y rehabilitación del área impactada en el evento ocurrido en el Km. 41+833. Y que la DS aceptó las variaciones

solicitadas a dicho plan y respetó su libre gestión para el cumplimiento de la medida. Por lo que con Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI, dictó una medida correctiva en base al Plan de acción Versión O1.Revisión 02 - nuevo cronograma.

- g) Además, refirió que en la tramitación del procedimiento de la medida preventiva dictada en el Km 213+977 del tramo I del ONP, mediante Resolución N° 033-2017-OEFA/DS del 25 de abril de 2017, la DS resolvió variar la medida preventiva, al haber certificado en sus Actas de Supervisión en campo los hechos comunicados en su escrito de variación de medida.

Respecto a la vulneración de la naturaleza de las medidas cautelares y el exceso de sus términos

- h) Petroperú alegó que el contexto vulnerable en el que se encuentra el ambiente, es el fundamento fáctico que sustenta el dictado de la medida cautelar, y que cualquier variación de tales hechos, hacen necesaria la adaptación de la declaración de autoridad al contexto actual; de lo contrario, se le impondría un acto administrativo cuyo objeto prácticamente no existe.
- i) Asimismo, refirió que el plazo contenido en la resolución cautelar, en el cual se debían ejecutar las acciones de limpieza y rehabilitación, contemplaba un área de 10,400 m², que actualmente difiere de lo ejecutado. Al respecto, precisó lo siguiente:
- Según el sustento fáctico de su medida cautelar, ha cumplido con esta. Por lo que la DFSAI debió emitir el mandato de conformidad, el cual, al encontrarse pendiente vulnera nuestro derecho al debido procedimiento.
 - Se necesita modificar la medida cautelar, actualizando las dimensiones de las zonas necesarias de remediar. Si por 10,400 m² eran necesario 40 días hábiles de limpieza, entonces, por 1'264,032m² son requeridos aproximadamente 4,861.6 días hábiles.
 - De no modificarse, se continuaría tramitando un expediente que no prosigue el procedimiento regular establecido por ley, lo cual, configura un supuesto de nulidad de todo aquel acto que haya avalado tal violación.

Respecto a la ampliación del plazo para culminar las acciones de remediación a enero de 2018

- j) Petroperú alegó que celebrará una contratación directa y que se encuentra obligado a contratar en base a las disposiciones establecidas en su Reglamento de Contrataciones, lo cual lo subsume en el supuesto establecido en el literal b) del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que es un deber legal.

- k) Al respecto, refirió que la ejecución del procedimiento de contratación se ha comunicado oportunamente tanto a la DFSAI como a la DS, en los informes de avance de remediación.
- l) Adicionalmente a ello, refirió que en el Acta de Supervisión del 14 al 18 de agosto de 2016, se constató que el nivel de la Quebrada se encontraba en vaciante, imposibilitando el transporte pluvial, lo cual impide el transporte de los residuos sólidos a su disposición final. Ello justifica la ampliación del plazo del cronograma al mes de enero del 2018 para terminar con dicha actividad.
- m) Finalmente, el administrado solicitó que se le conceda el uso de la palabra a fin de ampliar sus descargos.

21. Mediante la Resolución Directoral N° 1050-2017-OEFA/DFSAI del 7 de setiembre de 2017²⁸, la DFSAI concedió el recurso de apelación interpuesto el 1 de setiembre de 2017.

II. COMPETENCIA

- 22. 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**)²⁹, se crea el OEFA.
- 23. 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 Ley N° 30011³⁰ (en

²⁸ Folio 2769 y 2770.

²⁹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

³⁰ **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.

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.

24. 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 OEFA³¹.
25. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³³ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁴ 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.
26. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁵, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado

³¹ **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.

³² **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.

³³ **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

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.

³⁴ **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.

³⁵ **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.

³⁶ **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

de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

27. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)³⁷.
28. 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**)³⁸, 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.
29. En tal 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 cuánta 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.
30. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los 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 ambiente³⁹.

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.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁸ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre del 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.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

31. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental⁴⁰ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴¹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴².
32. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴³: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica⁴⁴; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida⁴⁵.

⁴⁰ **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.

⁴¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"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".

⁴² 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.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

⁴⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

33. 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 nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
34. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁶.
35. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1050-2017-OEFA/DFSAI

36. De manera preliminar este tribunal considera necesario destacar que el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 reconoce al principio de prevención como uno de los pilares para la protección del medio ambiente⁴⁷. Dicho dispositivo señala:

“Artículo VI.- Del principio de prevención

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

37. Conforme al citado principio, se advierte que el agente que ocasionó daño ambiental debe ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo⁴⁸, y –en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁴⁷ 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 solo 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.

⁴⁸ 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”.

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

38. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28611⁴⁹ establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.
39. Sobre este punto, cabe destacar que el Estado tiene a su cargo la adopción de medidas tendientes a prevenir procesos de fragmentación de los ecosistemas⁵⁰ por actividades antrópicas y a dictar medidas destinadas a su recuperación y rehabilitación, siendo su prioridad aquellos ecosistemas especiales o frágiles⁵¹ —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

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:

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

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

LEY N° 28611

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

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

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

"Los ecosistemas se fragmentan cuando los bosques se deforestan para crear nuevas tierras de cultivo, se construye una nueva carretera o se elimina la vegetación acuática de la orilla de un río o lago para obras urbanas o comunitarias. La fragmentación es la transformación de un área relativamente homogénea de un ecosistema en otra en la que permanecen fragmentos de menor tamaño. En casos extremos, estos fragmentos pueden quedar en forma de "islas" inmersas en zonas alteradas.

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

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

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.

uso sostenible del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación⁵².

40. En tal sentido, una de las medidas que puede adoptar el Estado para prevenir una afectación al ambiente o la recuperación y rehabilitación de algún componente del ambiente, son las medidas cautelares, tal como se dispone en el numeral 21.1 del artículo 21° de la Ley N° 29325⁵³. En ese contexto, en el artículo 21° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁵⁴ (en adelante TUO del RPAS), se señala que la medida cautelar es una disposición dictada por la Autoridad Decisora en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, o antes de su inicio, siendo que dicha medida administrativa se encuentra orientada a asegurar la eficacia de la resolución final y evitar daños ambientales irreparables.
41. Ahora bien, atendiendo a una de las características de la medida cautelar, esto es, su variabilidad⁵⁵, la mencionada medida puede ser modificada en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción.
42. Asimismo, en el numeral 155.2 del artículo 155° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵⁶ se dispone que *"las medidas cautelares podrán ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción"*.

⁵² 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.

⁵³ LEY N° 29325

Artículo 21°.- Medidas cautelares

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

⁵⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD

Artículo 21°.- Definición

La medida cautelar es una disposición dictada por la Autoridad Decisora en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, o antes de su inicio. Esta medida administrativa está orientada a asegurar la eficacia de la resolución final y evitar daños ambientales irreparables, debiendo ser tramitada en cuaderno separado.

⁵⁵ Otra de las características es ser provisoria e instrumental:

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

Características de la medida cautelar.-

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

⁵⁶ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 155.- Medidas cautelares

(...)

155.2 Las medidas cautelares podrán ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevinidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción.

43. En esa misma línea, en el numeral 24.3 del artículo 24° del TUO del RPAS, se establece que de oficio o solicitud del administrado se podrá evaluar la existencia de circunstancias sobrevinientes o [circunstancias] que no pudieron ser consideradas en el momento su adopción a fin de modificar, suspender o dejar sin efecto la medida cautelar dictada, durante el procedimiento para el dictado de medidas cautelares⁵⁷.
44. Asimismo, debe precisarse que, incluso en aquellos casos en los cuales la medida cautelar resulte ser confirmada por el superior jerárquico –ello en virtud del recurso de apelación interpuesto por el administrado contra la resolución que ordena su cumplimiento, y siempre que la solicitud de modificación de la misma se sustente en cambios de las circunstancias que sirvieron de base a la primera instancia para dictarla– la referida solicitud de modificación podrá ser presentada por el administrado, ante la autoridad correspondiente⁵⁸. Ello es así debido a que la medida cautelar “al no ser una providencia definitiva puede ser variada en la medida que varíen las circunstancias que justificaron su nacimiento”⁵⁹.
45. Sin perjuicio de lo indicado, debe señalarse que la variabilidad de la medida cautelar no es irrestricta, pues está delimitada a su vigencia. En esa línea, es importante resaltar que en el numeral 155.3 del artículo 155° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶⁰ se establece que las medidas cautelares caducan en los siguientes supuestos: i) con la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento, ii) cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución y iii) cuando haya transcurrido el plazo para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento.

⁵⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N°007-2015-OEFA/CD.**
Artículo 24°.- Procedimiento para el dictado de medidas cautelares
(...)

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

⁵⁸ PRIORI POSADA, Giovanni, *La Tutela Cautelar. Su configuración como derecho fundamental*. Lima: Ara, 2006; pp. 110 y 111.

⁵⁹ PALACIOS PAREJA, Enrique A. *Reflexiones sobre la caducidad de las medidas cautelares*. Ius Et Veritas. Lima. Año 14, número 29, p. 26.

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

“La provisionalidad se deriva en gran parte del carácter instrumental de la medida cautelar. En efecto, el hecho de que la medida cautelar nazca para asegurar la eficacia de otra providencia hace que la aparición de esta última acarree su extinción. Así, “al depender del fallo definitivo, la medida cautelar deja de ser un acto temporal y se convierte en un acto provisorio. Es decir, no tiene una determinada duración sino que depende de la realización de un hecho.

(...). Recordemos que la medida cautelar se dicta, y su existencia se justifica, en tanto el proceso está pendiente, en tanto existe un estado de incertidumbre acerca del derecho que se discute, con la finalidad de garantizar la eficacia de la futura declaración de certeza.

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

⁶⁰ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 155.- Medidas cautelares
(...)

155.3 Las medidas caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento.

46. Dicho ello, es pertinente indicar que según lo ordenado por la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI, modificada por Resolución N° 030-2016-OEFA/TFA-SEE, el plazo fijado para la ejecución de la medida cautelar materia de análisis inició el 29 de febrero de 2016 y culminó el 29 de junio de 2016. En ese sentido, puede advertirse que la medida cautelar impuesta sería inejecutable, dado que se encuentra en el segundo supuesto de caducidad señalado en el considerando anterior.
47. Ahora bien, es oportuno indicar que en el numeral 2⁶¹ del artículo 10° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece como un vicio del acto administrativo, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez lo cual causa su nulidad de pleno derecho.
48. En concordancia con ello, en el artículo 3⁶² del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se prescribe los requisitos esenciales para la emisión de un acto administrativo válido, señalando entre uno ellos, que el objeto o contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente.
49. Teniendo en consideración lo señalado, debe indicarse que en el presente caso, el 13 de junio de 2017 la DFSAI mediante Carta N° 725-2017-OEFA/DFSAI atendió la solicitud de ampliación del plazo de la medida cautelar presentada el 28 de abril de 2017, denegándola por no haberse acreditado las circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas al momento de la expedición de la medida cautelar, que ameriten su modificación.
50. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 1050-2017-OEFA/DFSAI del 7 de setiembre de 2017, se concedió el recurso de apelación interpuesto por Petroperú contra la Carta N° 725-2017-OEFA/DFSAI.

⁶¹ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: (...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14 (...)

⁶² TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:


1. Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.


2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

3. Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

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


5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

- 
51. Al respecto, cabe señalar que considerando que la medida cautelar caducó el 29 de junio de 2016, no correspondía que se evalúe ninguna solicitud que pueda modificar ningún extremo de la medida cautelar luego de ese plazo. Ello debido a que se estaría ejecutando un acto administrativo inválido al faltarle uno de los requisitos de contenido de los actos administrativos, esto es, ser posible jurídicamente, de acuerdo al numeral 2 del artículo 3° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
52. En tal sentido, esta Sala advierte que la Resolución Directoral N° 1050-2017-OEFA/DFSAI fue emitida el 7 de setiembre de 2017, esto es posteriormente a la fecha en que la medida cautelar caducó, sin que la primera instancia tenga en cuenta lo previsto por el numeral 155.3 del artículo 155° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y sin señalar las razones fácticas y legales que motivaron dicho encausamiento.
53. Por tanto, esta Sala considera que debe declararse la nulidad de la Resolución Directoral N° 1050-2017-OEFA/DFSAI, puesto que al haber sido emitida posteriormente a la fecha de caducidad, incurrió en la causal de nulidad establecida en el numeral 2 del artículo 3° en concordancia con el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que su objeto no se ajusta a los dispuesto en el ordenamiento jurídico al no ser jurídicamente posible de ejecutar.
54. En ese sentido, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación interpuesto por Petroperú contra la Carta N° 725-2017-OEFA/DFSAI.



De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:



PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1050-2017-OEFA/DFSAI del 7 de setiembre de 2017 que concede el recurso de apelación interpuesto contra la Carta N° 725-2017-OEFA/DFSAI por los considerandos expuestos en la presente resolución.

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

Regístrese y comuníquese.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

