



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

RESOLUCIÓN N° 165-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 542-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0157-2018-OEFADFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 0157-2018-OEFA/DFAI del 26 de enero de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por no ejecutar las medidas preventivas para evitar los impactos negativos al ambiente, derivados del derrame de petróleo crudo ocurrido en la Estación N° 1 – Saramuro del ONP (coordenadas UTM WGS84 N: 9478378 / E: 0508454), respecto de la Fosa N° 2 y el área con vegetación herbácea, lo cual generó el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Dicha conducta configuró la infracción prevista en el numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias.

Lima, 14 de junio de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.² (en adelante, **Petroperú**) es una empresa

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 542-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano³ (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 Piura⁴.

2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del ONP⁵ (en adelante, **PAMA del ONP**).
3. El 27 de junio de 2014, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)⁶ la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 26 de junio de 2014 durante el mantenimiento para el reemplazo de empaquetadura en la brida de acople en la línea de bombeo de la zona industrial de estación 1 del Tramo I del ONP.
4. En atención a esta ocurrencia, el 30 de junio de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial a la Estación 1 – Saramuro del Tramo I de la ONP (en adelante, **Supervisión Especial 2014**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de

³ 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).

⁴ Cabe mencionar que el ONP se divide en dos ramales:

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.

⁵ Folio 150.

⁶ Mediante la carta con registro ADM4-SG-077-2014 (página 41 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9) que adjuntó el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (páginas 42 a 43 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9), 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° 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013).

Asimismo, en atención a dicho Reglamento, el 23 de julio de 2014, Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (páginas 61 a 63 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 26 de junio de 2014.

Supervisión Directa s/n⁷ (en adelante, **Acta de Supervisión**), del Informe N° 862-2014-OEFA/DS-HID⁸ del 31 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 183-2016-OEFA/DS⁹ del 2 de marzo de 2016 (en adelante, **ITA**).

5. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 0171-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 25 de enero de 2017¹⁰ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
6. Cabe precisar que, mediante Resolución Subdirectoral N° 1682-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de octubre de 2017¹¹, la SDI resolvió, lo siguiente:

Artículo 1°.- Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petróleos del Perú – Petroperú S.A., tramitado en el Expediente N° 542-2016-OEFA/DFSAI/PAS, el mismo que caducará el 30 de enero del 2018; de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral.

7. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado¹², la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1212-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de noviembre de 2017¹³ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
8. Luego de analizados los descargos al Informe Final de Instrucción¹⁴, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 0157-2018-OEFA/DFAI del 26 de enero de 2018¹⁵, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de

⁷ Páginas 28 a 30 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

⁸ Páginas 7 a 245 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

⁹ Folios 1 a 9.

¹⁰ Folios 10 a 22. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 30 de enero de 2017 (folios 23 a 25).

¹¹ Folios 89 a 90. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 20 de octubre de 2017 (folio 91).

¹² Presentado mediante escrito con Registro N° E01-018479 el 24 de febrero de 2017 (folios 26 a 68).

¹³ Folios 94 a 114. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 1089-2017-OEFA/DFSAI el 24 de noviembre de 2017 (folio 118). Cabe señalar que, en atención al escrito con registro N° 08006 presentado el 27 de noviembre de 2017 (folios 119 a 125), la DFSAI notificó el Informe Final de Instrucción

¹⁴ Presentado mediante escrito con Registro N° E01-093784 el 27 de diciembre de 2017 (folios 136 a 141).

¹⁵ Folios 180 a 205. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 30 de enero de 2018 (folio 206).

Petroperú¹⁶, por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1¹⁷, conforme se muestra, a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú no ejecutó las medidas preventivas para evitar los impactos negativos al	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos,	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada

¹⁶ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Petroperú, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...)

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹⁷ Mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0157-2018-OEFA/DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos a:

- (i) Petroperú no ejecutó las medidas preventivas para evitar los impactos negativos al ambiente, derivados del derrame de petróleo crudo ocurrido en la Estación N° 1 – Saramuro del ONP (coordenadas UTM WGS84 N: 9478378 / E: 0508454), respecto de la Fosa N° 1 y el agua subterránea.
- (ii) Petroperú no realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado tierra impregnada con hidrocarburos en terrenos abiertos.
- (iii) Petroperú no presentó el Reporte Final de Emergencias Ambientales dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ocurrencia del derrame del 26 de junio del 2014.

En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a la misma.

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	ambiente, derivados del derrame de petróleo crudo ocurrido en la Estación N° 1 – Saramuro del ONP (coordenadas UTM WGS84 N: 9478378 / E: 0508454), respecto de la Fosa N° 2 y el área con vegetación herbácea.	aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁸ (en adelante, RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹⁹ (en adelante, LGA).	por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias ²⁰ .
4	Petroperú no presentó el	Artículo 18° del Reglamento de	Numeral 1.2 del Cuadro de

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2006. Cabe precisar que el Anexo del mencionado decreto supremo fue publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 5 de marzo de 2006.

Artículo 3.- Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

¹⁹ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes. (...)

²⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2008.

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
(...)				
3	3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Art. 38°, 46° numeral 2, 192° numeral 13 inciso e) y 207° inciso d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° del Reglamento aprobado por D.S. 026-94-EM. Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM. Arts. 58°, 59° y 60° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 3°, 40°, 41° lit b), 47° y 66° f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10 000 UIT.	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	informe final al cierre de las actividades de limpieza y remediación que incluya resultados de análisis comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, de acuerdo a lo solicitado por el OEFA.	Supervisión Directa, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD ²¹ .	Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ²² .

Fuente: Resolución Directoral N° 0157-2018-OEFA/DFAI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

9. La Resolución Directoral N° 0157-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

²¹ **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013. Cabe precisar que dicho reglamento fue derogado mediante el artículo 2° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD.

Artículo 18.- De la información para las acciones de supervisión directa de campo

18.1 El administrado deberá mantener en su poder, de ser posible, toda la información vinculada a su actividad en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión directa, debiendo entregarla al supervisor cuando este la solicite. En caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión Directa le otorgará un plazo razonable para su remisión.

18.2 De acuerdo a las normas ambientales, instrumentos de gestión ambiental, mandatos de carácter particular que dicte el OEFA, otras obligaciones ambientales fiscalizables o cuando así sea solicitado por la Autoridad de Supervisión Directa, el administrado enviará información y reportes periódicos, a través de medios físicos o electrónicos, de acuerdo a la forma y plazos establecidos en la normativa aplicable o lo dispuesto por el OEFA. La Autoridad de Supervisión Directa evaluará la entrega oportuna y el contenido de dicha información para determinar el cumplimiento de las obligaciones del administrado.

²² **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 2013.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL				
1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA ENTREGA DE INFORMACIÓN A LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL				
INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
1.2 No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido.	Artículo 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículo 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General. y Artículo 15° de la Ley del SINEFA.	LEVE	Amonestación	Hasta 100 UIT

Respecto a las cuestiones procesales

- (i) La DFAI señaló, con relación a la vulneración a los principios de categoría constitucional, tipicidad, legalidad, que las conductas encuentran sustento en las normas sustantivas y tipificadoras detalladas en el artículo 1° de la parte resolutive de la Resolución Subdirectoral, siendo que quedaría desestimado el argumento del administrado.
- (ii) Asimismo, sobre los principios de impulso de oficio y causalidad alegados por el administrado, la primera instancia indicó que los hechos imputados a Petroperú se refieren directamente al incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables exigibles al administrado, en la medida que versan sobre, entre otros, la falta de medidas preventivas para evitar la generación de impactos negativos al ambiente, derivados del derrame de crudo.
- (iii) Con relación a las incongruencias entre lo señalado en el ITA y en la Resolución Subdirectoral²³, la autoridad decisora indicó que, conforme con el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD²⁴ (en adelante, **TUO del RPAS del OEFA**), a través del ITA, la autoridad acusadora pone en consideración a la autoridad instructora la presunta existencia de infracciones administrativas, siendo que la autoridad instructora realiza el análisis de dicho informe con los medios probatorios que lo acompañan, así como actuaciones de instrucción e investigación para proceder e imputar cargos.
- (iv) En ese sentido, la DFAI indicó que no es necesario que la imputación de cargos contemple exactamente los mismos hechos acusados en el ITA, siempre y cuando los hechos imputados se encuentren basados en los hechos recogidos en el informe antes mencionado, en correspondencia al principio de verdad material.

Respecto a la conducta infractora N° 1

- (v) La DFAI indicó que, conforme el Acta de Supervisión e Informe de Supervisión, la DS detectó como consecuencia de las acciones de confinamiento y recuperación de petróleo crudo derramado el 26 de junio de 2016 se generaron impactos negativos en (i) 45.431 m² de suelo, debido a la apertura de una fosa para la recuperación del petróleo crudo derramado; (ii) 203.27 m² de suelo, debido a una segunda fosa utilizada como medida de descongestión para el agua de filtración del sitio del siniestro, la cual se encontraba con trazas de hidrocarburos; y (iii) 1,809.6 m² de vegetación

²³ Referido a la fecha de presentación del Reporte Final de Emergencias y el hecho detectado N° 1.

²⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 07 de abril de 2015.

herbácea, debido al vertimiento de agua conteniendo trazas de hidrocarburo.

- (vi) Con ello en cuenta, la autoridad decisora agregó que, de la revisión de las acciones efectuadas por la DS contenidas en el Acta de Supervisión, Informe de Supervisión e ITA, se concluye que Petroperú ocasionó la afectación del suelo y vegetación herbácea.
- (vii) Con relación a las acciones de Petroperú en función a las características especiales de la Estación 1 del ONP²⁵, la autoridad decisora señaló que, a pesar que el agua con trazas de crudo impidiera las labores para restituir las condiciones normales de la brida, era deber del administrado realizar el adecuado manejo de las aguas que tuvieron contacto con el crudo derramado durante las actividades de contención y recuperación del crudo, lo cual no ocurrió, pues se advirtió su inadecuado manejo y la adopción de medidas deficientes que ocasionó impactos negativos al ambiente.
- (viii) Respecto a las acciones dirigidas a minimizar los riesgos a la seguridad del personal de Petroperú²⁶, la primera instancia indicó que se debe señalar que el riesgo de la caída del poste no era una situación imprevisible para el administrado, pues tenía conocimiento de (i) la necesidad de realizar excavaciones periódicas en el área para la ejecución de los mantenimientos, (ii) la cercanía de dicha área con un poste de iluminación, (iii) la probabilidad de inundación de las pozas de tierra debido al alto nivel de napa freática de la zona y (iv) la permeabilidad del suelo.
- (ix) Siendo ello así, el administrado debió tomar las precauciones necesarias para minimizar riesgos a la seguridad de su personal antes de iniciar las

²⁵ Petroperú indicó que, considerando las características de la Estación 1 del ONP, procedió a recuperar el crudo vertido a cilindros, tanques horizontales (tipo cisterna), y un *fastank*, quedando en la zona agua con trazas de crudo que impedían las labores para restituir las condiciones normales de la brida y terminar los trabajos de mantenimiento.

²⁶ Sobre el argumento de Petroperú referido a que para facilitar el trabajo y evitar poner en riesgo la vida del personal que se encontraba realizando el mantenimiento en la unión bridada ciega de 24" del diámetro, ante un eventual desmoronamiento de la zona de trabajo, tomó la opción de bajar los niveles de agua.

Asimismo, precisó que el agua se encontraba en la zona de trabajo y no permitía las labores normales, por lo que, realizó el pase de agua con trazas de hidrocarburos a la nueva poza acondicionada para solucionar el problema presentado y considerando el riesgo por la caída de un poste de iluminación. Añadió que actuó inmediatamente, sin esperar a impermeabilizar con geomembrana la poza para empezar las labores de confinamiento y contención, pues de lo contrario, hubiera existido mayor área involucrada; por lo que, consideran que el trabajo realizado se justificó para que el personal pueda trabajar con seguridad (Ley 29783 y su Reglamento) en detener la fuga y posteriormente reparar la tubería.

Del mismo modo, presentó fotografías para demostrar que inicialmente el tamaño de la poza de trabajo era pequeño, y que al presentarse un pase violento de agua de la poza contigua se originó que las paredes se desmoronaran de forma acelerada y que la zona de trabajos alcance mayores medidas.

Adicionalmente, indicó que el supervisor no plasmó en el Acta de Supervisión lo que Petroperú le explicó en campo y que incluso durante la supervisión les habría manifestado estar de acuerdo con las medidas tomadas por poner en riesgo la vida de las personas, por lo que se habría levantado un falso testimonio al magnificar lo sucedido y precisó su sucesión de hechos.

acciones de mantenimiento, con lo cual la situación descrita no lo exime de responsabilidad por no adoptar medidas preventivas para evitar impactos ambientales, máxime cuando no se acreditó efectivamente que la mencionada situación sucedió y motivó la descarga de las aguas a suelo descubierto.

(x) Con ello en cuenta, la autoridad decisora indicó que el administrado conocía las condiciones en las cuales debía realizar el mantenimiento, por lo que debió contar con los equipos necesarios para realizar la impermeabilización de la segunda poza antes del trasvase de agua con trazas de hidrocarburos o cualquier otro sistema de contención que evitara que el contacto de dicha agua con el suelo tanto para el caso de la fosa 2 como para el área de vegetación herbácea impactada.

(xi) Respecto a la vulneración del principio del debido procedimiento administrativo, en tanto no se notificaron los resultados de los análisis efectuados de las muestras tomadas en la Supervisión Especial, conforme a la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD; la primera instancia precisó que "(...) con los elementos probatorios preliminares no se ha sancionado al administrado sino se le ha imputado presuntas infracciones, ello mediante la Resolución Subdirectoral".

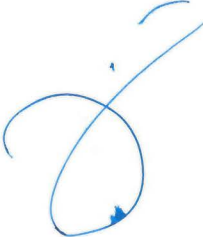
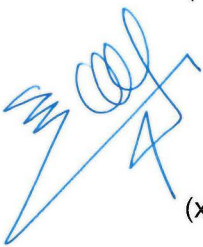

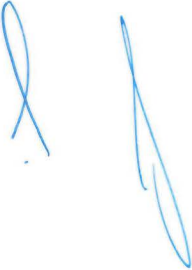
(xii) En esa línea, la DFAI indicó que, con la notificación de la mencionada resolución, el administrado ha tomado conocimiento de los resultados de las muestras y la oportunidad de cuestionar y pronunciarse respecto de cada elemento probatorio señalado en la misma, así como para presentar los medios probatorios que considere pertinentes para ejercer su defensa, los que fueron valorados en la resolución apelada, con lo cual se ha garantizado su derecho de defensa.

(xiii) Sin perjuicio de ello, la primera instancia señaló que la presencia de petróleo crudo y/o agua con trazas de hidrocarburos en la poza de tierra y en el área abierta materia de hallazgo es prueba suficiente de la generación de un impacto de suelo (análisis cualitativo), no siendo necesarios monitoreos para acreditar dicho impacto, los que sí servirían para acreditar su magnitud (análisis cuantitativo).

(xiv) Por ello, la autoridad decisora concluyó que la ausencia del envío de los resultados del análisis de muestras tomadas al momento de la acción de supervisión al administrado no es vinculante para determinar el impacto negativo al ambiente producto de la falta de ejecución de medidas preventivas por parte de Petroperú.

(xv) Por otro lado, respecto al argumento del administrado referido a que la zona donde se produjo el derrame debe ser analizados y comparados con el Estándar de Calidad Ambiental de uso industrial, la primera instancia señaló que concurda con el administrado en que la zona es de uso industrial, en tanto no puede ser usado para actividades agrícolas ni residenciales.

Asimismo, la autoridad decisora precisó que la misma normativa nacional considera que existe suelo que no es usado para la producción agrícola y su función no es la de sostener cultivos, sino de servir de emplazamiento de instalaciones; no obstante, contrariamente a lo señalado por el administrado, en tanto que este componente puede tener contacto con las personas o fauna y puede acumular contaminantes que pueden llegar a contaminar aguas subterráneas por infiltración, es necesario que se adopten medidas para evitar la introducción de sustancias contaminantes en dicho componente ambiental.

- 
- (xvi) Respecto a que no existió impacto negativo al ambiente y el criterio aplicado por el OEFA fue subjetivo y que para acreditar algún impacto eran necesarios los monitoreos, la primera instancia indicó que la imputación versa sobre la falta de adopción de medidas para prevenir los impactos negativos. En esa línea, conforme con el Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, se desprende que un impacto negativo se encuentra definido como la alteración negativa de uno o más de los componentes del ambiente provocada por una acción.
- 
- (xvii) Con ello en cuenta, la autoridad decisora indicó que la introducción de una sustancia contaminante en el componente suelo se considera una alteración negativa de la calidad del suelo debido a que modifica su composición de forma desfavorable para los potenciales receptores biológicos (personas, fauna, vegetación).
- (xviii) Asimismo, la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental para suelo está asociada a determinar la significancia y magnitud del impacto en el componente suelo (como la existencia de impactos significativos) de acuerdo a su categoría de uso (agrícola, industrial o residencial); no obstante, la imputación no se encuentra referida a la valoración de magnitud del impacto, sino a la generación del impacto negativo al ambiente.
- 
- (xix) Con ello en cuenta, la DFAI precisó que, contrariamente a lo señalado por el administrado, puede existir impacto ambiental negativo sin exceso de un estándar de calidad ambiental, por la sola alteración de la calidad ambiental de un componente, lo cual no implica la generación de un daño real.
- 
- (xx) Respecto al argumento de Petroperú referido a que el suelo intervenido no era suelo natural sino material implementado hace treinta (30) años, por lo que no existió ningún impacto ambiental y en caso de derrame los hidrocarburos impregnados en el suelo son fácilmente removidos mediante actividades de limpieza; la primera instancia señaló que el administrado no ha presentado medios probatorios que acrediten que el área donde se produjo el derrame, donde se implementaron las pozas y donde se dispuso el agua con trazas de hidrocarburos, sea material de relleno. Sin perjuicio de ello, agregó que, aunque todo el terreno fuera material de relleno, existía un riesgo de contaminación del agua subterránea, en tanto la napa freática se encontraba a un nivel superficial (1 metro).

(xxi) Con relación a que no existía riesgo de contaminación del agua subterránea, la DFAI indicó que la migración y el destino de los hidrocarburos del petróleo crudo derramado depende de los procesos de transporte, volatilización, disolución, reacciones geoquímicas, biodegradación y absorción, por lo que cada caso de derrame es particular y la cantidad de hidrocarburos transportada depende de diversos factores; sin embargo, existe un riesgo de contaminación del agua subterránea y por lo tanto el administrado debía contar con adecuados sistemas de contención de las aguas de afloramiento con trazas de hidrocarburos (geomembranas para la poza, tanques de armado rápido, cubetos) para minimizar dicho riesgo.

(xxii) Adicionalmente, la primera instancia indicó que la filtración de agua hacia la superficie indica que el suelo de la zona era de naturaleza permeable y que permitía el rápido transporte de sustancias a través de sus poros, por lo que el administrado debió evitar el contacto de los hidrocarburos con la matriz suelo. Dicha permeabilidad del suelo se confirmó en tanto que el administrado indicó que el agua de la Fosa N° 2 regresó a la Fosa N° 1 mediante el transporte por vasos comunicantes bajo la superficie.

(xxiii) Con relación a que la napa freática superficial impide el paso del crudo alegada por el administrado, la primera instancia señaló que, durante su penetración en el suelo, el petróleo crudo puede encontrar una capa de agua subterránea o el borde capilar de la misma, si el volumen de crudo es suficiente, forma sobre la capa de agua un lecho de espesor creciente que ejerce presión hidrostática sobre la napa y produce un desplazamiento lateral del crudo hacia las zonas de menor nivel freático. En el supuesto que no existiera un riesgo, cabe indicar que la autoridad decisora precisó que el administrado tenía que contar con sistemas de contención adecuados para la atención de la emergencia, con la finalidad de evitar la alteración negativa del suelo por la introducción de contaminantes en el mismo.

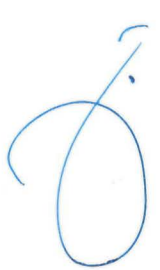
(xxiv) Respecto a que tienen que haber las condiciones en el agua para que se produzcan las emulsificaciones como la salinidad o algún contaminante que lo permita, la primera instancia señaló que existían los elementos²⁷ para la formación de emulsiones y si bien la agitación no concluiría al culminar con las actividades de trasvase y disposición del agua con hidrocarburos, no se ha descartado la posibilidad de que el hidrocarburo pudiera ser transportado junto con el agua en forma de una emulsión.

(xxv) Sobre el argumento del administrado referido a que en caso que los componentes del petróleo crudo hubieran logrado contaminar el agua subterránea, estas concentraciones no podrían llegar a cuerpos de agua superficial ni a comunidades cercanas, por lo que quedarían confinados en

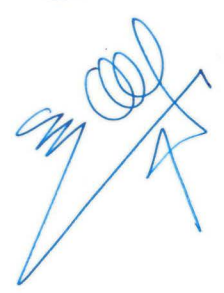
²⁷

Era necesaria la presencia de cuatro factores: agua, una sustancia oleosa, un agente emulsionante y agitación. Los agentes emulsionantes naturales son arena, arcilla, los asfaltenos de crudo, incrustaciones minerales, entre otros. Siendo que el administrado indicó que el suelo era arcilloso, además existía agitación por las acciones de excavación, trasvase y disposición del agua con trazas de hidrocarburos.


el área industrial; la autoridad decisora indicó que el administrado no demostró su afirmación con un modelo de transporte de contaminantes, más aún cuando el área donde se produjo el derrame se encuentra cerca al Río Marañón (aproximadamente 150 m.).



(xxvi) Con relación a que el agua a presión se utiliza para realizar el lavado del suelo, toda vez que se utiliza para desplazar el hidrocarburo hacia la superficie, de donde se recupera hacia cilindros o *fast tanks*, con lo que no podía infiltrarse en el terreno; la primera instancia señaló que el lavado de suelos *in situ* o enjuague de suelos tiene como finalidad remover contaminantes, siendo que para la remoción de contaminantes oleosos debe usarse agua con agentes tensioactivos (detergentes) para lograr la disolución y recuperación de aceites, por lo que la eficiencia de este procedimiento radica en el uso de aditivos químicos que puedan separar los contaminantes del suelo y llevarlos hacia una zona donde pueden extraerse y no en el agua por sí misma.



(xxvii) Por otro lado, respecto al argumento del administrado referido a que no consideró llevar geomembrana ni tanques cisternas en caso de derrame durante el mantenimiento programado porque el terreno es de naturaleza industrial y que no tenía sentido drenar las pozas de emergencia el primer día de acuerdo a las características de la zona y los hechos acontecidos; la DFAI reiteró que en tanto el suelo puede tener contacto con las personas o fauna y puede acumular contaminantes que pueden llegar a contaminar aguas subterráneas por infiltración es necesario que respeten ciertos límites de concentración de parámetros, siendo tres de ellos las fracciones de hidrocarburos. En esa línea, agregó que el uso de geomembranas y tanques cisterna tiene el objetivo de evitar una mayor extensión del derrame, minimizando la afectación del suelo, vegetación y la potencial afectación de cuerpos de agua subterránea.



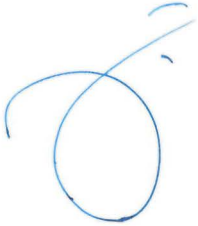
(xxviii) Asimismo, la autoridad decisora indicó que el administrado detectó el derrame durante un mantenimiento programado, por lo que se encontraba en condiciones de planificar la disponibilidad de los equipos y materiales necesarios en caso se presenten contingencias durante dicha actividad, máxime considerando las características del entorno²⁸.

(xxix) Sobre el argumento del administrado referido a que no usó *fast tanks* ni geomembranas, en tanto era más práctico disponer el agua con trazas de hidrocarburo sobre el terreno para continuar con los trabajos de reparación de la tubería, teniendo en cuenta que se trataba de un terreno industrial, lo cual no generó impactos significativos ni se afectó el suelo de forma irreversible, basándose en monitoreos posteriores; la primera instancia indicó que la magnitud del impacto ambiental no es materia de la presente

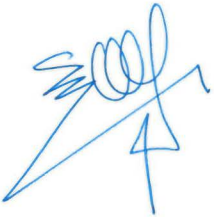
²⁸

Sobre el argumento de Petroperú referido a que el uso de barreras de contención artificiales como medidas de prevención es buena para derrames en canales de flotación, cursos o cuerpos de agua, pero no para tierra, como sucedió en este caso.


imputación, puesto que la introducción de contaminantes en los componentes ambientales constituye por sí misma una alteración negativa de su calidad. Asimismo, la primera instancia indicó que sí existió un impacto ambiental, solo que el mismo fue mitigado.




(xxx) Por otro lado, con relación a que Petroperú cuenta con piezómetros que hubieran detectado alguna contaminación subterránea, la autoridad decisora indicó que la presente conducta infractora no está referida a la contaminación de aguas subterráneas, en tanto que, con relación al potencial impacto al agua subterránea, se remitió a lo señalado previamente referido a que existía un riesgo de contaminación del agua subterránea.



(xxxii) Sobre el criterio subjetivo del OEFA para señalar que treinta (30) horas es el límite de tiempo para la permanencia de pozas de emergencia y que la demora de actividades de drenaje y cierre de las fosas de tierra se debió a condiciones particulares de la estación; la primera instancia precisó que el administrado no indicó el tipo de condiciones y cómo incidían en su conducta, así como que las treinta (30) horas fueron indicadas de manera referencial considerando que las pozas de emergencia deben ser evacuadas, limpiadas, y rehabilitadas en el mejor tiempo posible puesto que constituyen un riesgo de contaminación del suelo por ocurrencia de precipitaciones y de infiltración al subsuelo, pero en el presente caso el administrado mantuvo abiertas las pozas de tierra durante cuatro (4) días (96 horas).



(xxxiii) Respecto a la transgresión del principio de ejercicio legítimo de poder alegado por el administrado, la autoridad decisora indicó que se tienen suficientes elementos de juicio que permiten afirmar objetivamente que el administrado no adoptó medidas oportunas y proporcionales para minimizar los impactos en el suelo.



(xxxiv) Con relación a que en el Informe Final de Remediación de la contingencia remitió el cronograma de rehabilitación de las áreas ejecutado al 100% y que la normativa no indica un plazo para la contención, siendo que cualquier valoración divergente es subjetiva; la primera instancia indicó que, de la revisión del reporte final de emergencias y de lo constatado durante la supervisión, se advirtió que Petroperú implementó y mantuvo abierta la poza materia de análisis sin protección durante cuatro (4) días (96 horas), sin embargo debió evacuarla en el menor tiempo posible, a fin de evitar una mayor extensión del área impactada.

(xxxv) Asimismo, la autoridad decisora indicó que Petroperú no presentó un Estudio de Evaluación de Riesgo de la Salud y el Ambiente en Sitios

Contaminados a fin de acreditar el riesgo mínimo de contaminación por hidrocarburos a los componentes ambientales y receptores biológicos²⁹.

(xxxv) Con relación a que en un evento se deben tomar acciones inmediatas y probablemente se necesiten áreas de sacrificio colindantes, la DFAI indicó que el administrado debía adoptar un enfoque preventivo durante la realización de sus actividades, lo cual en el presente caso consistía en contar con adecuados sistemas de contención de las aguas de afloramiento con trazas de hidrocarburos (geomembranas para la poza, tanques de armado rápido, cubetos), pero no contaba con esos equipos para la contención del agua con trazas de hidrocarburos.

(xxxvi) Sobre las acciones ejecutadas por Petroperú, la autoridad decisora señaló que el administrado no utilizó los implementos necesarios para atender la emergencia ocurrida con la finalidad de evitar el contacto directo del agua con trazas de hidrocarburos con la Fosa 2, así como la disposición de agua con hidrocarburos en el suelo (impactos ambientales negativos).

(xxxvii) Asimismo, la DFAI indicó que la adopción de medidas de prevención por su naturaleza está limitada a un momento previo a la ocurrencia de los impactos negativos, pues su finalidad es que los mismos no sucedan, por lo que, una vez configurados los impactos negativos, ya no cabe la ejecución de medidas³⁰. Con ello en cuenta, concluyó que la conducta infractora no es susceptible de ser subsanada y las acciones del administrado, a fin de corregir los efectos de la conducta infractora no configuran el supuesto eximente de responsabilidad establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).

(xxxviii) Por otro lado, la primera instancia indicó, respecto al argumento del administrado referido a que la Resolución Subdirectoral se encuentra suscrita por personas que no son especialistas en hidrocarburos ni comportamiento de derrame, que el Sr. José Antonio Vera Torrejón, en representación de la SDI, suscribió la Resolución Subdirectoral amparado en lo dispuesto en el TUO del RPAS del OEFA, vigente a la fecha de emisión de la mencionada resolución, el cual señala que la SDI es el órgano facultado para imputar cargos, entre otros, durante la investigación en primera instancia.

²⁹ Respecto al argumento del administrado que señala que si se realiza un análisis de riesgo (ERSA) tal y como lo establecen los ECA Suelo, no existen cuerpos de agua cercanos ni vegetación natural, puesto que el Grass no es oriundo de la selva.

³⁰ Respecto al argumento del administrado referido al cumplimiento de todas las labores del cronograma de rehabilitación, limpieza, desbroce del área, caracterización del suelo, actividades de remediación y existe una atenuación natural de la vegetación herbácea y no hubo alteración ni reclamo de parte de la comunidad y autoridades por cuanto el crudo fue inmediatamente contenido por las acciones del plan de contingencias. Así como, la presentación del Informe de Ejecución del Plan de Remediación de la contingencia ambiental en la Estación N° 1.

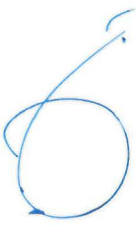
(xxxix) Finalmente, la autoridad decisora indicó que, de la revisión del informe “Ejecución del Plan de Remediación de la Contingencia en la Zona industrial de la Estación N° 1”, de los hechos recogidos en el acta de supervisión del 30 de noviembre de 2014 y del informe de ensayo correspondiente al muestreo realizado el 29 de noviembre de 2014 en la Estación 1, se verificó que el administrado acreditó la rehabilitación de las áreas que fueron afectadas por la implementación de las pozas de tierra y la inadecuada disposición de las aguas contaminadas, por lo que no correspondía el dictado de una medida correctiva.

Respecto a la conducta infractora N° 4

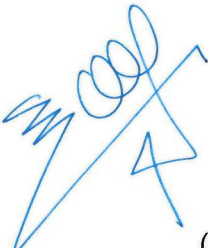
- (xl) La DFAI indicó que, mediante el Acta de Supervisión, la DS solicitó a Petroperú que presente el Informe Final al cierre de las actividades de limpieza y remediación que incluya resultados de análisis comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, siendo que mediante carta N° ADM4-500-2014/ADM44-DS-128-2014³¹, Petroperú comunicó al OEFA que una vez culminado el programa de remediación, remitiría el informe final respectivo con el análisis de suelos.
- (xli) Pese a ello, la autoridad decisora indicó que el Plan de Remediación presentado por el administrado indicaba que las mismas serían culminadas en enero del 2015, con lo cual a dicha fecha debió ser remitido el Informe Final de limpieza y remediación con los resultados de análisis comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, no obstante, el administrado no presentó la información requerida por la DS.
- (xlii) Con relación a que la solicitud de ampliación de plazo para la presentación de información no fue contestada y operó el silencio administrativo positivo alegado por el administrado, la primera instancia señaló que, hasta el inicio del presente procedimiento administrativo, el administrado había remitido el Informe Final de las actividades de limpieza y remediación que incluya resultados de análisis comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo.
- (xliii) Asimismo, la autoridad decisora indicó que la presente imputación versa sobre el incumplimiento por no presentar el Informe Final de las actividades de limpieza y remediación que incluya resultados de análisis comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo y no por no presentar el Plan de remediación y Cronograma de Limpieza o su avance señalados por el administrado.
- (xliv) Con relación a la visita de supervisión efectuada por la DS del 29 al 30 de noviembre de 2014 y la respectiva toma de muestras, verificando que se

³¹ Dicho documento fue remitido dentro del plazo ampliatorio solicitado por el administrado mediante Carta N° ADM4-DS-108-2014 del 7 de julio del 2014.

cumplió con el Plan de Remediación de contingencia; la DFAI señaló que dicha supervisión no eximía al administrado de su obligación de remitir la información requerida, pues su obligación seguía vigente y la información debía ser remitida al cierre de sus actividades de remediación.

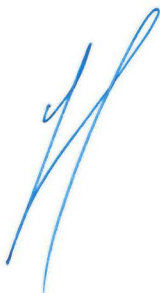


(xlv) Con relación a la aplicación del principio de informalismo, la DFAI indicó que este se concede a favor del administrado a fin de que se superen los inconvenientes de índole formal, el dictado de una decisión legítima sobre el fondo del asunto, que plantea o peticiona ante la administración pública.




(xlvi) Asimismo, la primera instancia precisó que la información requerida tenía el objetivo de acreditar que el administrado revirtió los efectos negativos que el derrame de petróleo crudo y la inadecuada disposición de aguas conteniendo trazas de hidrocarburos generaron en el ambiente, por lo que la visita de supervisión realizada al cierre de noviembre de 2014, no permite conocer si el administrado cumplió con su cronograma, realizó un muestreo, colocó nuevo sustrato en la zona y revegetó. Asimismo, los manifiestos de manejo de residuos sólidos y la Declaración Anual de Residuos tampoco permiten obtener dicha información.

(xlvii) Sobre la Carta ADM4-500-2014, la autoridad decisora reiteró que el mismo escrito administrado comunicó al OEFA que culminado el programa de remediación, remitiría el informe final respectivo con el análisis de suelos.




(xlviii) Con relación al Informe de Ejecución del Plan de Limpieza y Remediación, la primera instancia precisó que este documento fue presentado después de iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador.

(xlix) Respecto al argumento del administrado referido a que no se trata de un hecho subsumible en el artículo 17° de la Ley N° 29325, la DFAI indicó que conforme con el literal a) del mencionado artículo constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del OEFA, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental. Con ello en cuenta, agregó que nos encontramos ante el incumplimiento de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD.



(i) Asimismo, la autoridad decisora indicó que la presente imputación no versa sobre la no realización de actividades de remediación y rehabilitación, ejecución de monitoreo o elaboración del informe final de cierre, sino en el incumplimiento de la obligación de remitir la información solicitada por el OEFA³².

(ii) Cabe señalar que la primera instancia señaló que el administrado no acreditó la presentación del Informe Final de limpieza y remediación con los



³² Respecto a que Petroperú reconoció que las actividades de limpieza y remediación no las plasmaron en un informe final de cierre, pero realizaron dichas actividades plasmándolas en un informe donde indicaron las actividades efectuadas y señaló que en julio del 2014 ya habían realizado los monitoreos posteriores a las actividades de limpieza y remediación.

resultados de análisis comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, siendo que no se encuentra en los supuestos de la subsanación de la conducta infractora en los términos del TUO de la LPAG.

- (lii) Finalmente, en tanto que, en su escrito de descargos, el administrado presentó copia del Informe de Ejecución del Plan de Remediación, a fin de dar cumplimiento a la solicitud del Informe Final de Cierre de Actividades de Remediación, Petroperú corrigió la conducta infractora no existiendo la necesidad de ordenar una medida correctiva.

10. El 20 de febrero de 2018, Petroperú interpuso recurso de apelación³³ contra la Resolución Directoral N° 0157-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

Vulneración del principio del debido procedimiento

- a) El administrado alegó que cuando se realizó la Supervisión Especial 2014, se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, la cual establece en su artículo 8-A sobre la notificación de los análisis efectuados, siendo que pretender una aplicación distinta a este artículo por una discrecionalidad de los funcionarios del OEFA sería desconocer la normativa de cumplimiento obligatorio como son las normas de orden público, las cuales se deben de cumplir sin mediar expresión de voluntad del ente fiscalizador.

- b) Asimismo, el apelante señaló que en muchos numerales del Informe Final de Instrucción se hace referencia a la audiencia de informe oral efectuada el 16 de octubre de 2017, cuando de acuerdo con el OEFA la grabación de dicha audiencia presentó problemas técnicos, por lo que, para salvaguardar el derecho de defensa, se procedió a programar una nueva audiencia para el 4 de diciembre de 2017. Siendo así, la autoridad instructora remitió a la autoridad decisora el Informe Final de Instrucción sin haber realizado todas las actuaciones de pruebas suficientes para verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a su decisión, conforme con el artículo 4° del TUO del RPAS, en concordancia con el numeral 5 del artículo 253° del TUO de la LPAG.

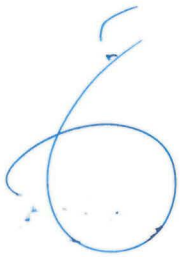
Sobre la conducta infractora N° 1

- c) El recurrente indicó que el OEFA no está evaluando de forma integral la posible afectación al suelo imputada, partiendo de una hipótesis de la cual no cuenta con sustento y/o evidencias técnicas contundentes, vulnerando el principio de verdad material.
- d) Asimismo, de acuerdo con la definición de sustancia contaminante indicada en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, el administrado señaló que el

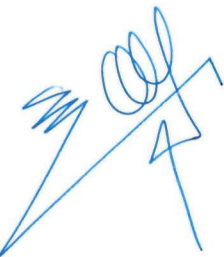
³³ Presentado mediante escrito con Registro N° E01-016499 el 20 de febrero de 2018 (folios 207 a 222).

OEFA debería considerar la determinación de las sustancias de interés, las fuentes y las rutas de migración y los bienes a proteger, a fin de poder estimar escenarios en los cuales podrían generarse efectos nocivos para la salud de las personas o el ambiente, más aun cuando ocurrió en instalaciones industriales, sin presencia de población cercana al evento.

- e) En esa línea, Petroperú indicó que el vertimiento de agua sobre el suelo utilizado contenía únicamente trazas de hidrocarburos, los cuales tiene concentraciones bajas que no representa un riesgo ambiental, salvo que análisis muestren resultados diferentes. Asimismo, agregó que el suelo tiene capacidad de autodepuración, la cual en función de la cantidad de sustancia de interés puede demorar mayor o menor tiempo en su recuperación, por ello se aprobó el ECA para Suelo, a fin de brindar un marco de referencia con las concentraciones por encima de las cuales debe realizarse una investigación más detallada, a fin de determinar una posible afectación.



- f) Por otro lado, el administrado señaló que puede haber un impacto ambiental negativo sin exceder un estándar de calidad ambiental, pero el OEFA no precisa que para llegar a esas conclusiones se utilizan metodologías validadas, con sustento técnico y científico, como la Evaluación de Riesgos Ambientales, por lo que no es posible declarar la ocurrencia de impactos negativos y riesgos a la población y al ambiente, sin contar con las evidencias analíticas correspondientes.



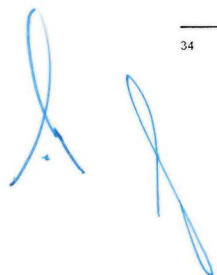
- g) El recurrente señaló que el análisis cualitativo de las zonas afectadas puede tener validez si es realizado por profesionales expertos en determinación de características de suelos y evaluación de riesgos, por lo que el OEFA debe precisar que cuenta con los mismos.

- h) Por otro lado, Petroperú señaló que el OEFA no solicitó en momento alguno medios probatorios que acrediten la naturaleza y/o características del material de préstamo en la Estación 1, respecto al suelo intervenido en el derrame.



- i) El apelante indicó que la movilidad de los hidrocarburos en el suelo depende de su composición y del tiempo de exposición, siendo que en el presente caso fueron sólo días y, conforme a la Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales del Minam, la tasa de movilidad de hidrocarburos de cadena larga es baja, además que no presenta peligrosidad para el agua, como sí lo son los elementos de fracción ligera. Para ello, el administrado presentó las propiedades físico-químicas de algunos hidrocarburos de petróleo.

- j) Del mismo modo, el recurrente indicó que no es preciso señalar que en el escenario materia de imputación se formen emulsificaciones³⁴, ya que el agua con trazas de hidrocarburos se dispersó en el suelo (material de



³⁴

Precisó también que las emulsificaciones se dividen en dos tipos: agua con hidrocarburos (W/O) e hidrocarburos en agua (O/W).

préstamo), con lo cual el hidrocarburo no estuvo disperso en el agua sino en la capa superficial del material de préstamo.

- k) El administrado señaló, con relación a las características del hidrocarburo, lo siguiente:

(...) considerando que: i) las fracciones pesadas tienen menor movilidad en suelo y que ii) las fracciones ligeras pueden representar entre un 10% a 20% de los TPH; existe una baja probabilidad de movilización y subsecuente afectación de las aguas subterráneas por el evento imputado. En tal sentido, solo un análisis ejecutado empleando ensayos y protocolos acreditados podría determinar objetivamente la posible afectación de aguas subterráneas, no siendo suficiente evidencia una evaluación cualitativa realizada por personal de OEFA.

II. COMPETENCIA

11. 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**)³⁵, se crea el OEFA.
12. 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° 30011³⁶ (en adelante, **Ley de SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito

³⁵ **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.

³⁶ **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.

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.

al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se 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 OEFA³⁷.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁴⁰ 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.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴¹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM⁴² disponen que el Tribunal de Fiscalización

37

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.

38

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.

39

LEY N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicada 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.

40

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.

41

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.

42

DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del

Ambiental (en adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)⁴³.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611⁴⁴, 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.
18. 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 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.

OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁴ LEY N° 28611.

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.

19. En el sistema jurídico nacional, 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 ambiente⁴⁵.
20. 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 fundamental⁴⁶, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve⁴⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁸.
21. 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.
22. 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 inciertos⁴⁹.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

23. 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. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

24. De la revisión de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, se advierte que Petroperú, apeló únicamente el extremo referido a la conducta infractora N° 1 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
25. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto a la conducta infractora N° 4 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, esta ha quedado firme, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del TUO de la LPAG⁵⁰.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por no ejecutar las medidas preventivas para evitar los impactos negativos al ambiente, derivados del derrame de petróleo crudo ocurrido en la Estación N° 1 – Saramuro del ONP (coordenadas UTM WGS84 N: 9478378 / E: 0508454), respecto de la Fosa N° 2 y el área con vegetación herbácea.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- VI.1 Si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por no ejecutar las medidas preventivas para evitar los impactos negativos al ambiente, derivados del derrame de petróleo crudo ocurrido en la Estación N° 1 – Saramuro del ONP (coordenadas UTM WGS84 N: 9478378 / E: 0508454), respecto de la Fosa N° 2 y el área con vegetación herbácea**
27. A fin de determinar si existió responsabilidad administrativa por parte del administrado por el hecho imputado, esta sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordado con lo dispuesto en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA.

Respecto al alcance de la obligación contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordante con lo previsto en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA

⁵⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS**, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 220.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

28. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁵¹. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, en los términos siguientes:

Artículo VI.- Del principio de prevención

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

29. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)⁵² y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.

30. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- De la responsabilidad general

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

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.

⁵² Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es "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. Cabe indicar que el Conama es el órgano superior del Sistema Nacional de Medio Ambiente de Brasil, conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 88.351 del 1 de junio de 1983.

De manera adicional, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 4° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, constituye un impacto ambiental el efecto causado por las acciones del hombre o de la naturaleza en el ambiente natural y social, los cuales pueden ser positivos o negativos.

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. **Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.**

Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes. (Énfasis agregado)

31. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).

32. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH⁵³, se establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

Artículo 3°.- Los Titulares a que hace mención el Artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones.

Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

33. Esta sala advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH, contempla tanto los impactos ambientales

⁵³ Norma vigente al momento de la Supervisión. Actualmente, derogada por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM que aprueba el actual Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

negativos que podrían generarse; así como, aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.

34. De acuerdo con ello, a efectos de verificar el cumplimiento de la mencionada disposición, esta sala procederá, a continuación, a analizar si, al momento de la Supervisión Especial 2014, Petroperú efectuó las medidas de prevención, con el fin de evitar el impacto ambiental negativo del derrame.
35. Ahora bien, cabe indicar lo señalado por la DS en el Informe de Supervisión respecto del hallazgo relacionado al derrame, en donde se señaló, entre otros, que se generaron impactos negativos en las siguientes áreas: (i) 203.27 m² de suelo, debido a la segunda fosa utilizada como medida de descongestión para el agua de filtración del sitio del siniestro, la cual se encontraba con trazas de hidrocarburos, y (ii) 1,809.6 m² de vegetación herbácea, debido al vertimiento de agua conteniendo trazas de hidrocarburos.
36. Asimismo, el hecho detectado se sustentó en el registro fotográfico contenido en el Informe de Supervisión, que se muestra a continuación:



Foto N° 1. Lugar del incidente ocurrido el 26.06.14, puede observarse a los operarios que realizaban ajuste y desajuste de pernos para el drenaje de petróleo crudo de la brida ciega, preparando el bombeo de petróleo crudo hacia un tanque. Ubicado en coordenadas UTM 508629E - 9478457N.



Foto N° 9. Fosa excavada con motivo de un incidente ocurrido en diciembre de 2011. Al fondo puede observarse la retroexcavadora con la que se abrió la fosa y los operarios para atender el incidente ocurrido el 30.06.2014. Asimismo, se distingue la manguera que desfoga el agua proveniente de la fosa del incidente.



Foto N° 10. Vista de un segundo ángulo de la fosa excavada con motivo de un incidente ocurrido en diciembre de 2011. Las aguas acumuladas en la fosas del incidente se bombeaba a este lugar, puede observarse las mangueras de bombeo de entrada y de salida de agua con trazas de hidrocarburo.



Foto N° 11. Vista del área de 1,809.6 m² adyacente al lugar del incidente cubierta con vegetación herbácea, impactada con trazas de hidrocarburo que se había bombeado desde la fosa abierta para facilidades de mantenimiento.



Foto N° 12. El agua filtrada en la fosa con trazas de hidrocarburo fueron bombeadas a un área abierta cubierta con vegetación herbácea, impactada en 1809 6 m² dentro de la zona industrial. En la vista puede observarse el agua con iridiscencias y trazas de hidrocarburo.



Foto N° 14. Vista general del lugar del área impactada con agua conteniendo trazas de hidrocarburo dentro de la zona industrial de la Estación 1 a la derecha puede observarse la movilidad que se usaba para el transporte de carga.

37. En ese sentido, la DFAI determinó que Petroperú no ejecutó las medidas preventivas para evitar los impactos negativos al ambiente, derivados del derrame de petróleo crudo ocurrido en la Estación N° 1 – Saramuro del ONP (coordenadas UTM WGS84 N: 9478378 / E: 0508454), respecto de la Fosa N° 2 y el área con vegetación herbácea.

Vulneración del principio del debido procedimiento

38. En su recurso de apelación, el administrado alegó que cuando se realizó la Supervisión Especial 2014, se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, la cual establece en su artículo 8-A sobre la notificación de los análisis efectuados, siendo que pretender una aplicación distinta a este artículo por una discrecionalidad de los funcionarios del OEFA sería desconocer la normativa de cumplimiento obligatorio como son las normas de orden público, las cuales se deben de cumplir sin mediar expresión de voluntad del ente fiscalizador.

39. Sobre el particular, cabe señalar que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁴; se establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

⁵⁴ TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

40. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁵⁵, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
41. Ahora bien, corresponde precisar que, contrariamente a lo señalado por el administrado, durante la Supervisión Especial 2014, la DS no realizó muestras de los suelos afectados, pues, conforme se advierte del Informe de Supervisión, los días 27 y 28 de junio de 2014, el OEFA, como parte del Grupo de Trabajo de Ambiente, realizó el monitoreo ambiental participativo de calidad de suelos en el área del incidente de la Estación 1⁵⁶, siendo que los resultados de dichos monitoreos fueron recogidos en el Informe N° 735-2014-OEFA/DE-SDCA y posteriormente remitidos a la DS, en tanto uno de los puntos monitoreos correspondía con el lugar del incidente.
42. Sobre el particular, cabe señalar que conforme con el artículo 13° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD⁵⁷, la autoridad de evaluación ambiental pondrá en conocimiento de la DS los informes técnicos que den cuenta de los resultados obtenidos en las acciones de vigilancia y monitoreo ambiental, siendo ello así, mediante el Memorandum N° 2077-2014/OEFA-DE, la Dirección de Evaluación puso en conocimiento de la DS el Informe N° 735-2014-OEFA/DE-SDCA.
43. Asimismo, en el artículo 175° del TUO de la LPAG se indica que los hechos que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, siendo que en el procedimiento administrativo

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

⁵⁶ Conforme se advierte del Informe N° 735-2014-OEFA/DE-SDCA del 29 de agosto de 2014 (páginas 86 a 151 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9). Cabe precisar que dicho Informe fue remitido por la Dirección de Evaluación a la Dirección de Supervisión, mediante el Memorandum N° 2077-2014/OEFA-DE (página 85 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 85).

⁵⁷ **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD.**

Artículo 13.- Del apoyo de la Autoridad de Evaluación Ambiental del OEFA en el ejercicio de la función supervisora

- 13.1 La Autoridad de Supervisión Directa coordinará con la Autoridad de Evaluación Ambiental del OEFA para que se realicen acciones de vigilancia y monitoreo ambiental, a efectos de identificar el estado de la calidad del ambiente y el estado de los recursos naturales del entorno próximo a las instalaciones del administrado cuya actividad se encuentra sujeta a supervisión directa. Asimismo, la Autoridad de Evaluación Ambiental facilitará a la Autoridad de Supervisión Directa la información relacionada al ejercicio de sus funciones que sea relevante para las funciones de supervisión directa.
- 13.2 La Autoridad de Evaluación Ambiental pondrá en conocimiento de la Autoridad de Supervisión Directa los informes técnicos que den cuenta de los resultados obtenidos.

procede, entre otros, solicitar informes de cualquier tipo⁵⁸, como el que se advierte en los párrafos precedentes.

44. Cabe indicar que, conforme con el principio de verdad material⁵⁹, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual se 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.
45. En ese sentido, en base a las facultades de la primera instancia y al principio de verdad material, se tomaron los resultados del punto de monitoreo S-07 del Informe N° 735-2014-OEFA/DE-SDCA, a fin de estimar la magnitud del derrame ocurrido el 26 de junio de 2014, con lo cual no se vulneró el debido procedimiento en el presente extremo.
46. Por otro lado, el apelante señaló que en muchos numerales del Informe Final de Instrucción se hace referencia a la audiencia de informe oral efectuada el 16 de octubre de 2017, cuando de acuerdo con el OEFA la grabación de dicha audiencia presentó problemas técnicos, por lo que, para salvaguardar el derecho de defensa, se procedió a programar una nueva audiencia para el 4 de diciembre de 2017. Siendo así, la autoridad instructora remitió a la autoridad decisora el Informe Final de Instrucción sin haber realizado todas las actuaciones de pruebas suficientes para verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a su decisión, conforme con el artículo 4° del TUO del RPAS del OEFA, en concordancia con el numeral 5 del artículo 253° del TUO de la LPAG.
47. Al respecto, es oportuno señalar que, de la revisión del Memorándum N° 279-

58

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 175.- Medios de prueba

Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede:

1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares.

59

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. **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.

2017-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de noviembre de 2017⁶⁰ y de la Carta N° 1030-2017-OEFA/DFSAI notificada al administrado⁶¹, se indica que la grabación de la audiencia de informe oral llevada a cabo el 16 de octubre de 2017 presentaba cortes.

48. Ahora bien, de la revisión de la referida audiencia del informe oral⁶², se advierte que presenta partes de la grabación donde pueden desprenderse ciertos argumentos de la misma, siendo estos los citados en el Informe Final de Instrucción⁶³, a fin de que la Administración pueda contestarlos, con lo cual salvaguardaba el derecho de defensa del administrado.
49. Adicionalmente, corresponde señalar que, si bien en el Informe Final de Instrucción se determinan, entre otros, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda⁶⁴, debe señalarse que una vez recibido, el órgano competente para

⁶⁰ Documento interno remitido por la SDI al jefe de la Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano (folio 92).

⁶¹ Carta mediante la cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en ese momento, la DFSAI) notificó, por motivos de problemas técnicos con tarjeta de memoria de la cámara (cortes en la grabación) y con la finalidad de salvaguardar el derecho de defensa del administrado, la programación de una audiencia de informe oral a desarrollarse el lunes 4 de diciembre de 2017.

⁶² Folio 85.

⁶³ El informe oral llevado a cabo el 16 de octubre de 2017 es mencionado en el considerando 7 (antecedentes), considerando 50, 71, 96 (análisis de los descargos del hecho imputado N° 1 referido a que Petroperú no habría ejecutado las medidas preventivas para evitar los impactos negativos al ambiente, derivados del derrame de petróleo crudo ocurrido en la Estación N° 1 – Saramuro del ONP (coordenadas UTM WGS84 N: 9478378 / E: 0508454) y en el considerando 142 (análisis de los descargos del hecho imputado N° 4 referido a que Petroperú no habría presentado el Informe Final al cierre de las actividades de limpieza y remediación que incluya resultados de análisis comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, de acuerdo a lo solicitado por el OEFA).

⁶⁴ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

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

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al

decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento.

50. En atención a ello, mediante la carta N° 1030-2017-OEFA/DFSAI notificada al administrado el 23 de noviembre de 2017, la DFSAI programó la audiencia de informe oral para el lunes 4 de diciembre de 2017, a fin de que el administrado pueda alegar los argumentos que fueron previamente expuestos y que puedan volver a ser analizados por la autoridad decisora, encargada de emitir la resolución de determinación de responsabilidad, con lo cual no se vulneró el derecho de defensa del administrado y se han tenido en consideración los medios de prueba presentados por el administrado.

Sobre la conducta infractora

51. El recurrente indicó que el OEFA no está evaluando de forme integral la posible afectación al suelo imputada, partiendo de una hipótesis de la cual no cuenta con sustento y/o evidencias técnicas contundentes, vulnerando el principio de verdad material.

52. Debe reiterarse que, conforme con el principio de verdad material, 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.

53. Siendo ello así, de la revisión y análisis integral de los hechos detectados en la Supervisión Especial 2014, conforme a lo señalado en los considerandos 35 y 36 de la presente resolución, esta sala advierte la generación de impactos ambientales negativos en el componente suelo de la Estación 1 – Saramuro del ONP por la falta de ejecución de medidas preventivas por parte de Petroperú durante la ejecución de acciones de mantenimiento.

54. Sobre este punto, es menester indicar que la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la adopción de medidas de prevención que deben ser cumplidas por los titulares al desarrollar actividades de hidrocarburos, siendo que, de acuerdo con la norma tipificadora, dicho régimen atribuye responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo (el cual podría configurar un daño ambiental potencial o real), los cuales están referidos a cualquier modificación adversa de los componentes del ambiente o de la calidad ambiental.

55. Sobre el particular, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita. De esa manera lo describen Miranda y Restrepo (2005):

administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso

Quando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmosfera y este. Simultáneamente, se inicia una serie de fenómenos fisicoquímicos como evaporación y penetración que pueden ser más o menos lentos dependiendo del tipo de hidrocarburo, cantidad vertida, temperatura, humedad y textura del suelo. Entre más liviano sea el hidrocarburo, mayor es la evaporación y tiende a fluir más rápidamente por el camino más permeable (Miranda & Restrepo, 2002). Como el desplazamiento de la fauna del suelo es muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas o vertebrados como mamíferos, reptiles, (carnívoros de la cadena alimenticia), pueden huir más fácilmente en el caso de un derrame de crudo. En cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la micro y mesobiota), los cuales son los que más participan en el proceso de formación del suelo, mueren irremediamente⁶⁵.

56. En esa misma línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera⁶⁶:

(...) formación de una capa impermeable que reduce el intercambio de gases y la penetración de agua; de las propiedades químicas, como serían los cambios en las reacciones de óxido reducción; o de las propiedades biológicas, como podría ser la inhibición de la actividad de la microflora (bacterias, hongos, protozoos, etc.) **o daños en las plantas y los animales que viven dentro o sobre el suelo e, inclusive en sus consumidores o depredadores.** (Énfasis agregado)

57. Por su parte, con relación a los impactos del derrame de crudo en los cuerpos de aguas dulce, Miranda y Restrepo señalan lo siguiente:

El impacto más evidente de una mancha de crudo en agua dulce es la reducción de la penetración de la luz. (...) Lo que sí es claro es que la producción de oxígeno por parte de los organismos fotosintéticos se reduce al mínimo o prácticamente se paraliza en eventos de derrames, básicamente debido al efecto tóxico que se ejerce sobre los miembros del eslabón primario de la cadena alimenticia de los cuerpos de agua, amén de la reducción de la penetración de la luz necesaria para la fotosíntesis.⁶⁷

58. Por tanto, partiendo de la posible afectación que un eventual derrame de hidrocarburo puede generar en el suelo, en los cuerpos de agua y en los ecosistemas que lo habitan, es posible concluir que el mismo puede representar un riesgo o peligro potencial para el ambiente.

⁶⁵ Miranda, D. y Restrepo, R. "Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia". En *International Oil Spill Conference Proceedings*, p. 574. Disponible en <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>.

⁶⁶ María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012. p. 11.

⁶⁷ *Óp. cit.*, p. 573.

59. Asimismo, es importante mencionar que la determinación de responsabilidad como consecuencia de la existencia de infracciones administrativas es de naturaleza objetiva, bastando la verificación de la conducta infractora para que el administrado asuma responsabilidad por la misma, salvo que se acredite indubitablemente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero⁶⁸. Siendo que, en el presente caso, no se ha acreditado la ruptura del nexo causal, el administrado, conforme con lo señalado en los considerandos 35 y 36 de la presente resolución, es responsable de la conducta infractora.

60. Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el Informe de Supervisión, el resultado de uno de los puntos de monitoreos evaluados, el cual fue recogido en el sitio donde ocurrió el derrame de petróleo de crudo del área industrial de la Estación 1 – Saramuro⁶⁹ durante los días 27 y 28 de junio de 2014⁷⁰ superaba los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo de suelo industrial respecto a los parámetros F1, F2 y F3, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM.

61. Por otro lado, de acuerdo con la definición de sustancia contaminante indicada en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, el administrado señaló que el OEFA debería considerar la determinación de las sustancias de interés, las fuentes y las rutas de migración y los bienes a proteger, a fin de poder estimar escenarios en los cuales podrían generarse efectos nocivos para la salud de las personas o el ambiente, más aun cuando ocurrió en instalaciones industriales, sin presencia de población cercana al evento.

62. En esa línea, Petroperú indicó que el vertimiento de agua sobre el suelo utilizado contenía únicamente trazas de hidrocarburos, los cuales tiene concentraciones bajas que no representa un riesgo ambiental, salvo que análisis muestren resultados diferentes. Asimismo, el suelo tiene capacidad de autodepuración, la cual en función de la cantidad de sustancia de interés puede demorar mayor o menor tiempo en su recuperación, por ello se aprobó el ECA para Suelo, a fin de

⁶⁸ LEY N° 29325.

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

⁶⁹ Código de muestra de suelo S-7 realizado en las coordenadas UTM WGS84 9478454N y 0508625E.

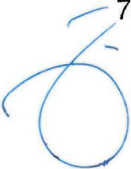
⁷⁰ Informe N° 735-2014-OEFA/DE-SDCA del 29 de agosto de 2014.

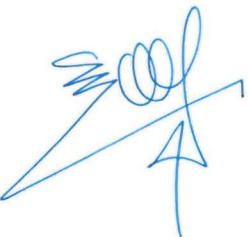
brindar un marco de referencia con las concentraciones por encima de las cuales debe realizarse una investigación más detallada, a fin de determinar una posible afectación.

63. Sobre el particular, corresponde indicar que conforme con el anexo II del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, se define al contaminante como: "Cualquier sustancia química que no pertenece a la naturaleza del suelo o cuya concentración excede la del nivel de fondo susceptible de causar efectos nocivos para la salud de las personas o el ambiente".
64. Siendo ello así, debe advertirse que el hidrocarburo no pertenece a la naturaleza del suelo superficial, por lo que la presencia de esta sustancia química en el suelo afectaría la composición del mismo.
65. Asimismo, contrariamente a lo señalado por el administrado, debe reiterarse que la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la ejecución de medidas preventivas, las cuales no se realizaron, así como lo indicado en los considerandos 54 a 59 de la presente resolución, los cuales se encuentran referidos a que la sola presencia de hidrocarburos en el suelo es susceptible de generar afectación a dicho componente.
66. Cabe tener en cuenta que, conforme con lo indicado en el considerando 60 de la presente resolución, se advierte que el resultado del análisis de monitoreos del punto donde se produjo el derrame superaba los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo de suelo industrial respecto a los parámetros F1, F2 y F3, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, por lo que los argumentos del administrado carecen de sustento.
67. Por otro lado, el administrado señaló que puede haber un impacto ambiental negativo sin exceder un estándar de calidad ambiental, pero el OEFA no precisa que para llegar a esas conclusiones se utilizan metodologías validadas, con sustento técnico y científico, como la Evaluación de Riesgos Ambientales, por lo que no es posible declarar la ocurrencia de impactos negativos y riesgos a la población y al ambiente, sin contar con las evidencias analíticas correspondientes.
68. Debe reiterarse que la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la ejecución de medidas preventivas, las cuales no han sido realizadas por el administrado, por lo que el incumplimiento en la ejecución de las mismas determina la responsabilidad administrativa de Petroperú.
69. Sin perjuicio de ello, contrariamente a lo señalado por el administrado, corresponde reiterar lo señalado en los considerandos 54 a 59 de la presente resolución, en los cuales se indica que la sola presencia de hidrocarburos en el suelo es susceptible de generar afectación a dicho componente.
70. Asimismo, conforme con lo indicado en el considerando 60 de la presente resolución, se advierte que el resultado del análisis de monitoreos del punto donde se produjo el derrame superaba los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo

de suelo industrial respecto a los parámetros F1, F2 y F3, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, por lo que los argumentos del administrado carecen de sustento.

71. De otro lado, el recurrente señaló que el análisis cualitativo de las zonas afectadas puede tener validez si es realizado por profesionales expertos en determinación de características de suelos y evaluación de riesgos, por lo que el OEFA debe precisar que cuenta con los mismos.
72. Sobre el particular, corresponde señalar que, conforme con la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, el supervisor es aquella "persona natural o jurídica que en representación del OEFA ejerce la función de supervisión directa, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente".
73. En ese sentido, el personal que participó durante la Supervisión Especial 2014 por parte del OEFA, que suscribió tanto el Acta de Supervisión como el Informe de Supervisión es personal que ejerce la función de supervisión directa con la respectiva autorización de la entidad, encontrándose calificada para completar el contenido del acta de supervisión, así como los hallazgos que puedan ser determinados del análisis posterior de los hallazgos realizados. Con ello en cuenta, corresponde desestimar lo señalado por el administrado.
74. Asimismo, Petroperú señaló que el OEFA no solicitó en momento alguno medios probatorios que acrediten la naturaleza y/o características del material de préstamo en la Estación 1, respecto al suelo intervenido en el derrame.



- 
75. Al respecto, cabe precisar que, si bien corresponde a la administración la carga de la prueba, a efectos de atribuirle a los administrados las infracciones que sirven de base para sancionarlos, ante la prueba de la comisión de la infracción, corresponde al administrado probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, tal como observa Nieto García, el cual señala lo siguiente, al hacer referencia a una jurisprudencia del Tribunal Supremo:



(...) Y, además, carga con la prueba de la falta de culpa al imputado ya que cuando distingue entre los hechos constitutivos de la infracción y hechos eximentes o extintivos, lo hace para gravar con la prueba de los primeros a la Administración, y con la de los segundos al presunto responsable: << por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad.⁷¹

- 
76. En esa misma línea, Barrero Rodríguez señala lo siguiente:

⁷¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador* 5ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. P. 344.



(...) En conclusión, quien se oponga a la realidad de los hechos que han de servir de sustento a las decisiones de la Administración ha de correr con la prueba de esta circunstancia. (...)

En resumen, 'el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez (previamente habrá debido de hacerlo en el procedimiento administrativo) las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo' (...).⁷²

77. Siendo ello así, en el presente caso, se advierte que, conforme con la doctrina previamente citada, corresponde al administrado la carga probatoria para acreditar que no es responsable de la conducta infractora, lo cual no ha sido acreditado en el presente procedimiento.

78. El apelante indicó que la movilidad de los hidrocarburos en el suelo depende de su composición y del tiempo de exposición, siendo que en el presente caso fueron sólo días y, conforme a la Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales del Minam, la tasa de movilidad de hidrocarburos de cadena larga es baja, además que no presenta peligrosidad para el agua, como sí lo son los elementos de fracción ligera. Para ello, el administrado presentó las propiedades físico-químicas de algunos hidrocarburos de petróleo.

79. Añadió, con relación a las características del hidrocarburo, lo siguiente:

(...) considerando que: i) las fracciones pesadas tienen menor movilidad en suelo y que ii) las fracciones ligeras pueden representar entre un 10% a 20% de los TPH; existe una baja probabilidad de movilización y subsecuente afectación de las aguas subterráneas por el evento imputado. En tal sentido, solo un análisis ejecutado empleando ensayos y protocolos acreditados podría determinar objetivamente la posible afectación de aguas subterráneas, no siendo suficiente evidencia una evaluación cualitativa realizada por personal de OEFA.

80. Finalmente, el recurrente indicó que no es preciso señalar que en el escenario materia de imputación se formen emulsificaciones⁷³, ya que el agua con trazas de hidrocarburos se dispersó en el suelo (material de préstamo), con lo cual el hidrocarburo no estuvo disperso en el agua sino en la capa superficial del material de préstamo.

81. Al respecto, debe reiterarse que la conducta infractora materia de análisis se encuentra referida a la ejecución de medidas preventivas, las cuales no ha realizado el administrado, así como lo indicado en los considerandos 54 a 59 de la presente resolución, los cuales se encuentran referidos a que la sola presencia

⁷² BARRERO RODRIGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Editorial Arazandi S.A. Navarra. 2006. Pp. 209, 210 y 211.

⁷³ Preciso también que las emulsificaciones se dividen en dos tipos: agua con hidrocarburos (W/O) e hidrocarburos en agua (O/W).

de hidrocarburos en el suelo es susceptible de generar afectación a dicho componente.

82. En efecto, corresponde tener en consideración que la falta de ejecución de acciones preventivas por parte del administrado generó el vertimiento de agua con trazas de hidrocarburos sin tratamiento previo sobre el suelo y la vegetación, siendo que ello constituye un impacto potencial negativo al suelo y a la vegetación, debido a que los derivados del petróleo constituyen los principales contaminantes orgánicos del suelo⁷⁴.
83. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el agua con trazas de hidrocarburos sin tratamiento previo detectado en la supervisión no puede ser comparado con los productos refinados señalados por el administrado, los cuales han sido presentados en la tabla de su recurso de apelación⁷⁵, pues sus propiedades no

⁷⁴ OROZCO, Carmen. PÉREZ, Antonio. GONZÁLEZ, Nieves. RODRÍGUEZ, Francisco. ALFAYATE, José. "CONTAMINACIÓN AMBIENTAL - Una visión desde la Química". Editorial Paraninfo. Año 2011. España. ISBN 978-84-9732-178-5. p. 643.

Capítulo 24
Contaminación del suelo
 (...) **24.4. PRINCIPALES CONTAMINANTES DEL SUELO**
 (...) **Contaminantes orgánicos**

La contaminación del suelo por contaminantes orgánicos tiene como principal característica su gran complejidad, debido a la gran diversidad de compuestos orgánicos existentes y a su gran reactividad. Al hablar de contaminación por este tipo de compuestos, se refiere fundamentalmente a la producida por derivados del petróleo. La movilidad de este grupo de contaminantes depende del tipo de suelo (contenido en materia orgánica, capacidad de intercambio orgánica, capacidad de intercambio iónico, etc.) y de la composición química y propiedades de los compuestos (solubilidad en medio acuoso, presión de vapor, etc.). El desplazamiento de los contaminantes orgánicos se puede producir por tres mecanismos: difusión, dispersión mecánica y convección. (subrayado agregado)

⁷⁵ A continuación, se presenta la tabla adjunta en el recurso de apelación presentado por el administrado:

3.2. Productos de Hidrocarburos de Petróleo (HTP)

Tabla n.º VI-10. Propiedades físico-químicas de algunos hidrocarburos de petróleo

Propiedad	Gasolina	Diesel	Combustóleo ligero	Aceites lubricantes
	C5-C10	C10-C21	C9-C23	C17-C39
Solubilidad en agua (mg/L)	Aprox. 100	5 - 20	Muy baja	Muy baja
Punto de ebullición o Rango de ebullición (°C)	36 - 175	175 - 360	160 - 390	300 - 525
Densidad a 20 °C (g/cm ³)	Aprox. 0,7	Aprox. 0,8	Aprox. 0,9	Aprox. 0,9
Viscosidad cinemática (mPa*s)	Aprox. 0,6	Aprox. 3	Aprox. 4	--
Clase de peligrosidad para el agua	3	2	2	--

pueden ser comparadas con los hidrocarburos que son transportados por el oleoducto, toda vez que estos últimos no han sido refinados.


De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, 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; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución 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° 0157-2018-OEFA/DFAI del 26 de enero de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, 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 Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Presidente

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



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental