



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

RESOLUCIÓN N° 242-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0167-2018-DSEM-CHID
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ S.A. – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 043-2018-OEFA/DSEM

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 043-2018-OEFA/DSEM del 22 de junio de 2018, que ordenó las medidas preventivas N°s 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Finalmente, se dispone que la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas proceda con la verificación del cumplimiento de la medida preventiva N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Lima, 27 de agosto de 2018

I. ANTECEDENTES

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

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

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

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

i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y se extiende hasta el Terminal

2. El 25 de mayo de 2018, Petroperú remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, mediante el cual se informó que ese mismo día a las 8:22 horas aproximadamente tomó conocimiento de la presencia de manchas oleosas a la altura del km 12 del ORN, en el cruce con el río Pastaza, entre el km 11+839 y el km 12+514 del ORN.
3. Producto de dicha emergencia ambiental, del 26 al 29 de mayo de 2018, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (en adelante, **DSEM**) del OEFA realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2018**) en el río Pastaza a la altura del cruce con el Km 12 del Ramal Norte del ONP (en adelante, **ORN**), en la que se detectó incumplimientos a sus obligaciones ambientales, tal como consta en el Acta de Supervisión⁴.
4. El 11 de junio de 2018, Petroperú presentó al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales.
5. A través de la Resolución Directoral N° 043-2018-OEFA/DS⁵ del 22 de junio de 2018⁶, la DSEM ordenó a Petroperú las siguientes medidas preventivas:

Cuadro N° 1: Detalle de las medidas preventivas

N°	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Ejecutar y reportar de manera inmediata los trabajos de limpieza y remediación de las zonas afectadas por el derrame de petróleo crudo en el río	Inmediato	Dentro del plazo de 5 días hábiles de notificada la resolución apelada, Petroperú deberá remitir al OEFA un informe detallado de las acciones que haya desarrollado hasta esa fecha, para cumplir con la limpieza y

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° 1 y termina en la Estación N° 5 (caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).
 - Tramo II: Inicia en la Estación N° 5, recorre las Estaciones N° 6 (ubicada en el caserío y distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), N° 7 (se encuentra en el caserío y distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), N° 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y N° 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° 5.

⁴ Folios 1 a 17.

⁵ Folios 22 a 29

⁶ Resolución debidamente notificada el 25 de junio de 2017 (folio 30).

N°	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	Pastaza, presenciado el 25 de mayo de 2018.		<p>remediación de las zonas afectadas por el derrame.</p> <p>En el informe, Petroperú deberá adjuntar el porcentaje de avance logrado del cronograma de limpieza y remediación a la fecha de presentación del informe y los medios probatorios que acrediten las acciones ejecutadas.</p>
2	Empaquetar con agua dulce la sección del ORN comprendida entre el km 11+893 y el km 12+514, donde se ubican las válvulas del cruce con el río Pastaza, a fin de evitar un nuevo evento de derrame del crudo remanente en dicho tramo.	Inmediato	<p>Dentro del plazo de 15 días hábiles de notificada la resolución apelada, Petroperú deberá remitir al OEFA un informe en el que precise la(s) metodología(s) que empleará, junto con el detalle de las acciones que comprendan y el cronograma propuesto para eliminar la fuente potencial que representa el crudo remanente en la sección del km 11+893 al km 12+514 del ORN.</p> <p>El plazo del referido cronograma no deberá exceder los 30 días hábiles.</p>
3	Garantizar la integridad mecánica del ORN en el cruce subfluvial del río Pastaza.	Inmediato	<p>Dentro del plazo de 30 días hábiles de notificada la resolución apelada, Petroperú deberá remitir al OEFA un informe donde establezca las acciones que ejecutará para garantizar la integridad mecánica del cruce del ORN, evitando la concurrencia de un evento similar al reportado el 25 de mayo de 2018.</p> <p>El informe deberá incluir el sustento y cronograma de las acciones a implementar, tomando en consideración las características hidrográficas del río Pastaza, los aspectos técnicos y de seguridad aplicables al ORN, entre otros. El plazo del referido cronograma no deberá exceder los 30 días hábiles.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 043-2018-OEFA/DSEM.
Elaboración: TFA.

6. La Resolución Directoral N° 043-2018-OEFA/DSEM del 22 de junio de 2018 se sustentó en lo siguiente:

- (i) Con base al marco normativo aplicable para el dictado de las medidas preventivas⁷, la DSEM indicó que se encuentra facultada a dictar medidas preventivas para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o en su defecto, para que se mitiguen las causas que generen o pueden generar un mayor daño al ambiente. Asimismo, precisó que una vez impuesta la medida preventiva, esta debe ejecutarse de forma inmediata.
- (ii) Asimismo, la DSEM refirió que en el presente caso concurrieron los supuestos para el dictado de las medidas preventivas indicadas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, los cuales se encuentran contemplados en el artículo 25° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (en adelante, **RS**), conforme al siguiente detalle:

- **Inminente peligro:** se verificó que la integridad mecánica del ORN (cruce con el río Pastaza entre el km 11+893 y km 12+514) no se encontraba garantizada, dado que éste presenta una fisura; y 9 metros del cruce subfluvial estarían expuestos en la margen derecha del río, según lo informado por Petroperú.

Además, si bien Petroperú detuvo el bombeo de crudo en el ORN y cerró válvulas, la sección de 675 metros en la que se encontró la fisura, contiene aproximadamente 433.5 barriles de crudo en su interior. Por lo que, si se prolonga la acumulación de este remanente, existe el riesgo latente de la ocurrencia de otro posible derrame que supere la magnitud de lo presenciado el 25 de mayo de 2018.

Asimismo, dicho riesgo podría incrementarse con i) el aumento de la erosividad del lecho y el flujo de sedimentos, troncos y ramas de grandes dimensiones (palizadas) por influencia de las características hidráulicas de la corriente en época creciente y altas precipitaciones; y ii) la circulación de embarcaciones en la zona del cruce del ORN, teniendo en cuenta que existe un tramo del ducto expuesto en el margen derecho del río.

- **Alto riesgo:** la presencia de manchas oleosas detectadas durante la supervisión afectó las aguas del río Pastaza. Se observaron iridiscencias, trozos y ramas impregnadas de petróleo crudo, y que el crudo derramado fue arrastrado aguas abajo, depositándose en la vegetación de sus riberas. Asimismo, afecto a las comunidades nativas Nuevo Andoas y Nuevo Porvenir.

⁷ El artículo VI del Título Preliminar, artículos 74° y 75° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; el artículo 22°, el inciso 2 del artículo 25° y el numeral 27.3 del artículo 27° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD; literal b) del artículo 11° y el artículo 22-A° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325.

En ese sentido, en caso que a partir de las actuales condiciones de erosión del ORN, ocurriera otro derrame en el tramo afectado, por su ubicación geográfica y dependiendo del alcance del mismo, es posible que se generen afectaciones a las comunidades nativas Titiyacu, Brillante, Nuevo Porvenir, Nuevo Andoa, Los Jardines, Alianza Topal, Los Vencedores, Viejo Andoas, Suplib, Pañayacu entre otras aledañas.

- **Mitigación:** Existe una necesidad de prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente y las aguas del río Pastaza. Por tanto, a fin de impedir el incremento del impacto generado por las actuales condiciones de erosión del ORN, se requiere que el crudo remanente en el tramo supervisado sea retirado. Siendo la opción más adecuada por ser la menos riesgosa para el ambiente, la utilización de agua dulce, a través del procedimiento de empaquetamiento.

Asimismo, refirió que se debe concluir en el más breve plazo con los trabajos de limpieza y descontaminación de las áreas afectadas por el derrame en las riberas y palizadas del Río Pastaza, a fin de eliminar el agente contaminante y reducir los riesgos de afectación a los componentes ambientales y salud de las personas. En ese sentido, es necesario que el recurrente ejecute el cronograma de limpieza y remediación presentado y reporte al OEFA los avances obtenidos.

- (iii) Adicionalmente a ello, la DSEM refirió que las medidas preventivas suponen una obligación de hacer a fin de que Petroperú adopte acciones tendientes a limpiar y remediar las zonas afectadas por el derrame en el río Pastaza y efectuar el desplazamiento del crudo contenido entre el km 11+893 y el km 12+514 del ORN, a fin de eliminar el agente contaminante y reducir los riesgos de afectación a los componentes ambientales y salud de las personas. Asimismo, precisó que ello es necesario y razonable toda vez que el área no ha sido restaurada a través de su limpieza y remediación.
- (iv) En esa línea, refirió que en tanto se realizará la reparación y/o cambios respectivos del km 12, a fin de poner en operación el ORN y reiniciar con el bombeo de crudo desde la estación Andoas hasta Estación 5, se debe ejecutar la limpieza interna del ducto, a través del desplazamiento del petróleo de crudo contenido en el tramo afectado.
- (v) Asimismo, a fin de reducir las probabilidades de generación de impactos ambientales adicionales Petroperú deberá efectuar el reemplazo del contenido de crudo en el tramo del ORN afectado por agua dulce aplicando el procedimiento de empaquetamiento.
- (vi) Además, refirió que los plazos de cumplimiento de las medidas han considerado el tiempo necesario para que el administrado pueda realizar dichas acciones, toda vez que se tiene conocimiento de que este cuenta

con un cronograma de limpieza de las áreas afectadas y pondrá nuevamente en operación el ORN.

(vii) Finalmente, precisó que el incumplimiento de las medidas preventivas determina la imposición de una multa coercitiva de manera automática por cada una de ellas de hasta 100 Unidades Impositivas Tributarias por cada mes en que se persista en el incumplimiento transcurrido el plazo otorgado.

7. El 17 de julio de 2018, Petroperú interpuso un recurso de apelación⁸ contra la Resolución Directoral N° 043-2018-OEFA/DSEM, alegando lo siguiente:

Respecto a la competencia del Osinergmin y el OEFA

- a) Petroperú indicó que de las medidas preventivas N°s 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución se evidencia un conflicto de competencias entre OEFA y Osinergmin toda vez que según los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental sobre actividades sectoriales, como es el caso de hidrocarburos.
- b) Por otro lado, refirió que Osinergmin conforme a lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 29901 – Ley que precisa competencias del Osinergmin, el artículo 2° del Decreto Supremo N° 088-2013-PCM⁹ que aprobó el Listado de funciones técnicas bajo la competencia de Osinergmin, establece que dicho órgano es la autoridad competente para la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas en materia de seguridad de la infraestructura del sector de hidrocarburos, así como las instalaciones y la gestión de seguridad de sus operaciones¹⁰.
- c) Complementariamente a ello, alegó que el artículo 70° del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM establece que Osinergmin es competente para verificar el cumplimiento de las normas de seguridad sobre diseño, construcción, operación, mantenimiento y abandono del ducto; los aspectos que se relacionan con la operación del ducto y la prestación del servicio de transporte; el sistema de integridad de ductos y el cronograma de ejecución entre otros.

⁸ Folios 32 a 53. Cabe indicar que dicha apelación fue ampliada con el escrito presentado el 26 de julio de 2018 (folio 55 al 59).

⁹ Siendo que el inciso 10 del numeral 1.B.2 del Anexo 1- Actividades de Hidrocarburo del último decreto en mención señala las materias en las que Osinergmin es competente.

¹⁰ Al respecto, precisó que el inciso 10 del numeral 1.B.2 del Anexo 1 – Actividades de Hidrocarburos del Decreto Supremo N° 088-2013-PCM señala las actividades en las que Osinergmin es competente. Y que el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería de Osinergmin mediante Resolución N° 001-2015-OS/TASTEM, sigue dicha línea.

- d) Ello significa que el bien jurídico tutelado por el OEFA es la protección del ambiente, y es competente para evaluar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 11° y 17° de la Ley del SINEFA. Mientras que el bien jurídico tutelado por el Osinergmin es la seguridad de la infraestructura del sector de hidrocarburos y le corresponde advertir si las condiciones presentes en el ONP cumplen con la normativa. En ese sentido, OEFA no tiene facultades para exigir el cumplimiento de las medidas preventivas por estar relacionadas con la seguridad de infraestructura¹¹.
- e) Adicionalmente, precisó que el principio del ejercicio legítimo del poder, contemplado en el numeral 1.17 del artículo IV del TUE de Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que la autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose el abuso del poder.

Respecto a la medida preventiva N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución

- f) Petroperú indicó que cumplió con acreditar la ejecución de las acciones propuestas por la medida preventiva, para demostrar ello presentó la siguiente información:

- El Informe de Actividades de Control del Servicio de Inspección y rehabilitación del cruce subfluvial del río Pastaza- KM12+047 del ORN, elaborado por la empresa TECHINT¹², el cual detalla el desarrollo de la evaluación del crudo, así como las actividades de prevención y control de derrames en la sección comprendida entre el Km 11+893 y el km 12+503 del ORN.
- El procedimiento de evacuación de crudo remanente por sistema de flotación¹³, el cual describe las actividades necesarias para una adecuada extracción o retiro de crudo de la sección del ORN solicitada y contempla las medidas de protección en materia ambiental y de seguridad en la infraestructura.
- El Cronograma de actividades para empaquetar con agua dulce la sección del ORN comprendida entre el km 11+893 y el km 12+514¹⁴, el cual fue completado con fecha 29 de junio de 2018.

Al respecto, indicó que ello se evidencia de la finalidad de la medida preventiva es garantizar la integridad del ducto, lo cual le compete a Osinergmin, al ser único órgano supervisor competente para fiscalizar aspectos sobre mantenimiento y conservación de la integridad de ductos.

¹² Anexo 1 (folios 35 al 42)

¹³ Anexo 2 (folios 43 al 47)

¹⁴ Anexo 3 (folio 48)

- g) Para ello, coordinó con Osinergmin la metodología y la implementación de la medida conforme a las actas adjuntas a su escrito de apelación¹⁵, asimismo, refirió que mediante Oficio N° 156-2018-OS-DSHL-USTD dicha entidad autorizó la apertura de las válvulas para realizar los trabajos de empaquetamiento de agua dulce del ORN.

Respecto a la medida preventiva N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución

- h) Petroperú indicó que falta delimitar y precisar la presente medida preventiva toda vez que no define claramente el alcance de las acciones que deberá realizar ni los criterios que permitirán demostrar su cumplimiento. Y utiliza conceptos ajenos a lo jurídico y al ámbito de competencia del OEFA que remiten a las normas de seguridad en infraestructura para entender su alcance.
- i) Asimismo, indicó que el no connotar apropiadamente las obligaciones podría resultar arbitrario ya que la autoridad estaría expandiendo o retrayendo el ámbito del concepto sin una adecuada motivación. Además, indicó que los pronunciamientos deben ser claros a fin de garantizar la protección del principio del debido procedimiento y el de legalidad¹⁶.

II. COMPETENCIA

8. 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**)¹⁷, se crea el OEFA.

¹⁵ Anexo 4 (folios 49)

¹⁶ El administrado indicó que la naturaleza del principio de legalidad, parte de la premisa que las influencias y relaciones del Estado para con el ciudadano son bastante amplias. Por lo que una manera de garantizar la libertad de los ciudadanos es poner límites a las acciones del Estado, ello se da mediante la claridad de todos respecto de las reglas del juego de poder.

De esta manera los funcionarios sabrán hasta donde se puede afectar la vida de un ciudadano y este último podrá desenvolver libremente su actividad, con el conocimiento claro de poder distinguir las fronteras sobre las cuales no pueden pasar, sin que se le afecten sus derechos o bienes jurídico, como la libertad y la vida, ni que el él pueda afectar a los demás.

¹⁷ 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".

9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA¹⁸, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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 OEFA¹⁹.
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo

¹⁸ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

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.

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.

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.

N° 001-2011-OEFA/CD²² 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.

12. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA²³ y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁴ se dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. ADMISIBILIDAD

13. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del T.U.O. de la LPAG, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, por lo que es admitido a trámite.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del 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 pronunciamientos; 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 las 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.
a) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)²⁵.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)²⁶, 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.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁸ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ Constitución Política del Perú de 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho (...)

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

vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³¹: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³²; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³³.
20. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7

21. 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 inciertos³⁴.
22. 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.

V. CUESTIÓN PREVIA

V.1 Si el OEFA es competente para dictar las medidas preventivas N^{os} 2 y 3 del Cuadro N^o 1 de la presente resolución.

23. Petroperú indicó que de las medidas preventivas N^{os} 2 y 3 del Cuadro N^o 1 de la presente resolución se evidencia un conflicto de competencias entre OEFA y Osinergrmin toda vez que según los artículos 6^o y 11^o de la Ley N^o 29325, Ley del SINEFA, el OEFA es un organismo público técnico encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental sobre actividades sectoriales, como es el caso de hidrocarburos.
24. Por otro lado, refirió que el Osinergrmin conforme a lo establecido en el artículo 3^o de la Ley N^o 29901 – Ley que precisa competencias del Osinergrmin, el artículo 2^o del Decreto Supremo N^o 088-2013-PCM³⁵ que aprobó el Listado de funciones técnicas bajo la competencia de Osinergrmin, establece que dicho órgano es la autoridad competente para la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas en materia de seguridad de la infraestructura del sector de hidrocarburos, así como las instalaciones y la gestión de seguridad de sus operaciones³⁶.
25. Complementariamente a ello, alegó que el artículo 70^o del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N^o 081-2007-EM establece que el Osinergrmin es competente para verificar el cumplimiento de las normas de seguridad sobre diseño, construcción, operación,

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N^o 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁵ Siendo que el inciso 10 del numeral 1.B.2 del Anexo 1- Actividades de Hidrocarburo del último decreto en mención señala las materias en las que Osinergrmin es competente.

³⁶ Al respecto, precisó que el inciso 10 del numeral 1.B.2 del Anexo 1 – Actividades de Hidrocarburos del Decreto Supremo N^o 088-2013-PCM señala las actividades en las que Osinergrmin es competente. Y que el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería de Osinergrmin mediante Resolución N^o 001-2015-OS/TASTEM, sigue dicha línea.

mantenimiento y abandono del ducto; los aspectos que se relacionan con la operación del ducto y la prestación del servicio de transporte; el sistema de integridad de ductos y el cronograma de ejecución entre otros.

26. Además, el administrado indicó que el bien jurídico tutelado por el OEFA es la protección del ambiente, y es competente para evaluar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 11° y 17° de la Ley del SINEFA. Mientras que el bien jurídico tutelado por el Osinergmin es la seguridad de la infraestructura del sector de hidrocarburos y le corresponde advertir si las condiciones presentes en el ONP cumplen con la normativa. En ese sentido, el OEFA no tiene facultades para exigir el cumplimiento de las medidas preventivas por estar relacionadas con la seguridad de infraestructura³⁷.
27. Adicionalmente, precisó que el principio del ejercicio legítimo del poder, contemplado en el numeral 1.17 del artículo IV del TUO de la LPAG, establece que la autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose el abuso del poder.

Sobre la competencia del OEFA para dictar las medidas preventivas N^{os} 2 y 3 indicadas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

28. De manera preliminar, debe indicarse que, para efectos de la validez de un acto administrativo, este debe ser emitido cumpliendo, entre otros, con el requisito de competencia, lo cual implica que el órgano encargado de su dictado esté facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía³⁸. En ese sentido, un órgano es competente en razón de la materia cuando el acto administrativo que emite está referido a las actividades que deba desempeñar, y que estén relacionadas con el objeto del mismo³⁹.
29. Para ello, reiterando lo señalado en el acápite III de la presente resolución, debe indicarse que la Constitución Política del Perú, establece en su artículo 2^o⁴⁰, que

³⁷ Al respecto, indicó que ello se evidencia de la finalidad de la medida preventiva es garantizar la integridad del ducto, lo cual le compete a Osinergmin, al ser único órgano supervisor competente para fiscalizar aspectos sobre mantenimiento y conservación de la integridad de ductos.

³⁸ **TUO de la LPAG**
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos:
1. Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

³⁹ GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 3. El Acto Administrativo. 1ª edición. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires: 2013, p. EAA-IV-5.

⁴⁰ **Constitución Política del Perú de 1993.**
Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:
(...)
22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

30. Al respecto, es necesario indicar que la Constitución Política reconoce el derecho a un ambiente sano y equilibrado como un derecho fundamental, e impone que este derecho sea respetado por los particulares y garantizado por el Estado.
31. En esa línea, a efectos de determinar si la DSEM –como autoridad supervisora al interior del OEFA⁴¹– es competente para dictar las medidas preventivas N^{os} 2 y 3 del Cuadro N^o 1, esta Sala considera necesario dilucidar cuál es la competencia del OEFA en razón de la materia, y si las medidas ordenadas forman parte de su competencia.
32. Partiendo de ello, debe acotarse que en virtud al rol que tiene el Estado de preservar el ambiente, los poderes públicos tienen la obligación de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Por lo que, mediante la Ley N^o 29325 se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), el cual tiene como ente rector al OEFA.
33. Asimismo, tal como fuese indicado en el punto II de la presente resolución, que los artículos 6^o y 11^o de la Ley N^o 29325 prevén que el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, y que tiene entre sus funciones la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Asimismo, en virtud de su función de supervisión, el OEFA tiene la facultad de dictar medidas preventivas.
34. En este contexto, debe indicarse que en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, se contempla como uno de los principios generales para la protección del medio ambiente, el principio de prevención⁴², el cual señala lo siguiente:

Resolución de Consejo Directivo N^o 027-2017-OEFA/CD que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario Oficial El Peruano el 11 de octubre de 2017.

Artículo 4^o.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

4.1 **Autoridad Supervisora:** Es la Dirección de Supervisión, encargada de elaborar el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso; el cual es enviado a la Autoridad Instructora. (...)

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^o 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

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.

35. Conforme con el citado principio, se advierte que la gestión ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo⁴³ y, por otro, a ejecutar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.
36. Asimismo, en el artículo 3° de la LCA⁴⁴ se establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la referida Ley.
37. En esa línea, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), el cual tiene como ente rector al OEFA, busca asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y la potestad sancionadora en materia ambiental, se realicen de manera eficiente⁴⁵.

⁴³ Se entiende por impacto ambiental la "Alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto".

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

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

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

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

⁴⁴ **Ley N° 28611.**
Artículo 3°.- Del rol del Estado en materia ambiental

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

⁴⁵ **Ley N° 29325.**
Artículo 3°.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política

38. Dentro del escenario antes descrito, la legislación contempla, para el ejercicio eficiente de la fiscalización ambiental, funciones específicas como la de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, las cuales tienen por objeto:

(...) asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)⁴⁶.

39. En cuanto a la función supervisora, tanto la Ley N° 29325 como el Reglamento de Supervisión del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión**) señalan que esta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento⁴⁷. Bajo ese contexto, la DSEM, como autoridad llamada a ejercer dicha función, se encuentra facultada a emitir medidas preventivas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22° del reglamento antes indicado, el cual señala lo siguiente:

Artículo 22°.- Medidas administrativas

22.1 En la etapa de supervisión se pueden dictar medidas administrativas sobre los administrados que desarrollan actividades en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, las cuales son las siguientes:

- a) Mandato de carácter particular;
- b) Medida preventiva;**
- c) Requerimientos dictados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA);y,
- d) Otros mandatos dictados de conformidad con la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

Ley 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17° (...)

Ley N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales (...)

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

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

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

40. De manera concordante, en el artículo 25° del Reglamento de Supervisión⁴⁸, se establece que las medidas preventivas son disposiciones a través de las cuales la Autoridad de Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer a fin de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.
41. Asimismo, en el mencionado reglamento se dispone que esta medida administrativa puede dictarse en cualquiera de los siguientes supuestos:
- a) **Inminente peligro:** es la situación de riesgo o daño al ambiente cuya potencial ocurrencia es altamente probable en el corto plazo.
 - b) **Alto riesgo:** es la probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que puedan trascender los límites de una instalación, y afectar de manera adversa al ambiente y la población.
 - c) **Mitigación:** se configura cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.
42. Adicionalmente, en el numeral 22.3 del artículo 22° del Reglamento de Supervisión⁴⁹ se establece la posibilidad de ordenar la variación de las medidas preventivas impuestas, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción.
43. En virtud de lo expuesto, se concluye que la DSEM tiene competencia de dictar medidas preventivas, para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o en su defecto, se mitiguen las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente.

⁴⁸ Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Supervisión del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero de 2017.

Artículo 25°.- Alcance

25.1 Las medidas preventivas son disposiciones a través de las cuales la Autoridad de Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

25.2 Se puede dictar una medida preventiva en cualquiera de los siguientes supuestos:

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

⁴⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD.

Artículo 22°.- Medidas administrativas

(...)

22.7 En caso de constatare que el administrado cumplió la medida administrativa, la autoridad competente le comunicará dicho resultado.

(...)

Igualmente, una vez impuestas las medidas preventivas, la DSEM podrá ordenar la variación de las mismas.

44. Teniendo en cuenta ello, debe indicarse que contrariamente a lo alegado por el administrado el OEFA no solo evalúa el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en los artículos 11° y 17° de la Ley del SINEFA, sino que es competente dentro de su función supervisora de dictar medidas preventivas a fin de salvaguardar el ambiente, siempre que se cumpla con los supuestos establecidos en el Reglamento de Supervisión.
45. Asimismo, debe considerarse que en el presente caso no se está evaluando el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 3° de la Ley N° 29901, la Resolución N° 001-2015-OS/TASTEM, el artículo 2° del Decreto Supremo N° 088-2013-PCM, el inciso 10 del numeral 1.B.2 del Anexo 1 – Actividades de Hidrocarburo, el artículo 70° del Decreto Supremo N° 081-2007-EM, sino que se está frente a un procedimiento de carácter preventivo en el cual la autoridad supervisora ambiental dictó las medidas correctivas N°s 2 y 3 contenidas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
46. En ese sentido, lo alegado por el recurrente no resulta pertinente para el presente caso, por lo que corresponde que sus argumentos respecto a la competencia del OEFA sean desestimados.

VI. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

47. De la revisión de los argumentos contenidos en el recurso de apelación, se verifica que Petroperú apeló únicamente el extremo referido a la imposición de las medidas preventivas N°s 2 y 3 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumentos sobre la imposición de la medida preventiva N° 1, esta ha quedado firme en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**)⁵⁰.

VII. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

48. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si corresponde la verificación del cumplimiento de la medida preventiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
 - (ii) Si la medida preventiva N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución carece de precisión.

⁵⁰ TUO de la LPAG
Artículo 220°.- Acto firme
Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

VI.1 Si corresponde la verificación del cumplimiento de la medida preventiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución

49. En su recurso de apelación, Petroperú indicó que cumplió con acreditar la ejecución de las acciones propuestas por la medida preventiva, y presentó la siguiente información:

- El Informe de Actividades de Control del Servicio de Inspección y rehabilitación del cruce subfluvial del río Pastaza- KM12+047 del ORN, elaborado por la empresa TECHINT⁵¹, el cual detalla el desarrollo de la evaluación del crudo, así como las actividades de prevención y control de derrames en la sección comprendida entre el Km 11+893 y el km 12+503 del ORN.
- El procedimiento de evacuación de crudo remanente por sistema de flotación⁵², el cual describe las actividades necesarias para una adecuada extracción o retiro de crudo de la sección del ORN solicitada y contempla las medidas de protección en materia ambiental y de seguridad en la infraestructura.
- El Cronograma de actividades para empaquetar con agua dulce la sección del ORN comprendida entre el km 11+893 y el km 12+514⁵³, el cual fue completado con fecha 29 de junio de 2018.

50. Para ello, coordinó con el Osinergmin la metodología y la implementación de la medida conforme a las actas adjuntas a su escrito de apelación⁵⁴, asimismo, refirió que mediante Oficio N° 156-2018-OS-DSHL-USTD dicha entidad autorizó la apertura de las válvulas para realizar los trabajos de empaquetamiento de agua dulce del ORN.

51. Al respecto, cabe señalar que, de la evaluación realizada a los alegatos y de la información presentada por el administrado, este tribunal entiende que lo pretendido por el administrado es acreditar el cumplimiento de la medida preventiva dispuesta por la DSEM en la resolución apelada.

52. En atención a ello, corresponde precisar que la acreditación de la eventual ejecución de las medidas correctivas impuestas a los administrados debe ser realizada ante la autoridad competente que la dictó. En este caso, la verificación del cumplimiento de dichas medidas correctivas debe ser efectuada por la

⁵¹ Anexo 1 (folios 35 al 42)

⁵² Anexo 2 (folios 43 al 47)

⁵³ Anexo 3 (folio 48)

⁵⁴ Anexo 4 (folios 49)

Autoridad de Supervisión (esto es, la DSEM), según lo dispuesto en el numeral 22.7 del artículo 22° del Reglamento de Supervisión⁵⁵.

53. Por lo tanto, este colegiado considera que la DSEM deberá ser quien evalúe dicho argumento, a fin de verificar la implementación de la medida preventiva señalada en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución y –de este modo– determinar su cumplimiento.

VI.3 Si la medida preventiva N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución carece de precisión⁵⁶

54. En su recurso de apelación, Petroperú indicó que falta delimitar y precisar la presente medida preventiva toda vez que no define claramente el alcance de las acciones que deberá realizar ni los criterios que permitirán demostrar su cumplimiento, por lo que utiliza conceptos ajenos a lo jurídico y al ámbito de competencia del OEFA que remiten a las normas de seguridad en infraestructura para entender su alcance.
55. Asimismo, indicó que el no connotar apropiadamente las obligaciones podría resultar arbitrario ya que la autoridad estaría expandiendo o retrayendo el ámbito del concepto sin una adecuada motivación. Además, indicó que los

⁵⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD

Artículo 22°.- Medidas preventivas

(...)

22.7 En caso de constatarse que el administrado cumplió la medida administrativa, la autoridad competente le comunicará dicho resultado.

⁵⁶ Al respecto, debe precisarse que las medidas preventivas contenidas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, fueron dictadas debido a que en la Supervisión Especial 2018, se verificó que en el margen derecho del río existían zonas de palizadas impregnadas con hidrocarburos, alrededor de las cuales se observó iridiscencias. Asimismo, se determinó que la presencia de manchas oleosas correspondiente al derrame fue producido por la fisura en el tramo del km 12 del ORN, en base a las manifestaciones de la población y del administrado. Ello fue complementado con las fotografías 3, 4, 5 y 6.

Siguiendo esa línea, la DSEM identificó la concurrencia de los 3 supuestos contemplados en el reglamento de supervisión, conforme se observa a continuación:

- Inminente peligro: la presencia de hidrocarburos generó una situación de inminente peligro para los componentes ambientales (flora, fauna, agua, suelo y población), lo cual estaría generando un daño al ambiente debido a que no se procedió con la limpieza y remediación de las áreas impregnadas con hidrocarburos.
- Alto riesgo: El crudo conyenido en la sección del km 11+893 y al km 12+514 del ORN pone en alto riesgo al río Pastaza a los componentes vinculados a dicho cuerpo natural de agua, así como a la salud humana de las poblaciones cercanas a las riberas del río que utilizan el agua para consumo.
- Mitigación: es necesario prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente y las aguas del río Pastaza. Por lo que a fin de impedir el incremento del impacto generado por las actuales condiciones de erosión del ORN, se requiere que el crudo remanente en el tramo del km 11+893 al km 12+514 se retirado. Siendo la opción más adecuada por ser la menos riesgosa para el medio ambiente, la utilización de agua dulce, a través del procedimiento de empaquetamiento.

En consideración a ello, la primera instancia dictó las medidas correctivas indicadas anteriormente, con el objetivo de evitar que el crudo remanente en la sección del ORN afectada, se siga derramando al río Pastaza, y se garantice que al reiniciar el bombeo a través del oleoducto no ocurra otro derrame.

pronunciamientos deben ser claros a fin de garantizar la protección del principio del debido procedimiento y el de legalidad⁵⁷.

56. Al respecto, esta sala procederá a verificar si de los alcances establecidos por la medida preventiva N° 3, se identifican las acciones que el administrado debe realizar para cumplir con ella y demostrar dicho cumplimiento.

57. Para ello, debe indicarse que la DSEM dictó la medida preventiva precisando lo siguiente: i) la obligación a cumplir, ii) el plazo de cumplimiento y iii) la forma y plazo para acreditar el cumplimiento:

N°	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
3	Garantizar la integridad mecánica del ORN en el cruce subfluvial del río Pastaza.	Inmediato	Dentro del plazo de 30 días hábiles de notificada la resolución apelada, Petroperú deberá remitir al OEFA un informe donde establezca las acciones que ejecutará para garantizar la integridad mecánica del cruce del ORN, evitando la concurrencia de un evento similar al reportado el 25 de mayo de 2018. El informe deberá incluir el sustento y cronograma de las acciones a implementar, tomando en consideración las características hidrográficas del río Pastaza, los aspectos técnicos y de seguridad aplicables al ORN, entre otros. El plazo del referido cronograma no deberá exceder los 30 días hábiles.

58. Del cuadro se advierte que el administrado debe realizar lo siguiente:

- Garantizar la integridad mecánica del ORN en el cruce subfluvial del río Pastaza, de forma inmediata.
- Remitir al OEFA un informe donde establezca las acciones que ejecutará para garantizar la integridad mecánica del cruce del ORN, dentro del plazo de 30 días hábiles de notificada la resolución apelada.

57

El administrado indicó que la naturaleza del principio de legalidad, parte de la premisa que las influencias y relaciones del Estado para con el ciudadano son bastante amplias. Por lo que una manera de garantizar la libertad de los ciudadanos es poner límites a las acciones del Estado, ello se da mediante la claridad de todos respecto de las reglas del juego de poder.

De esta manera los funcionarios sabrán hasta donde se puede afectar la vida de un ciudadano y este último podrá desenvolver libremente su actividad, con el conocimiento claro de poder distinguir las fronteras sobre las cuales no pueden pasar, sin que se le afecten sus derechos o bienes jurídico, como la libertad y la vida, ni que el él pueda afectar a los demás.

- Asimismo, en este punto precisó que el informe debe incluir el sustento y un cronograma —cuyo plazo no deberá exceder los 30 días hábiles— de las acciones que va a implementar, tomando en consideración las características hidrográficas del río Pastaza, los aspectos técnicos y de seguridad aplicables al ORN, entre otros.
59. Ahora bien, respecto a la forma en la que el administrado debe demostrar el cumplimiento de la medida preventiva N° 3, debe indicarse que el administrado se encuentra en mejor posición que esta Administración para elegir la mejor manera de garantizar la integridad mecánica del ORN en el cruce subfluvial del río Pastaza.
60. Sin perjuicio de ello, de manera referencial, debe precisarse que teniendo en cuenta que el objetivo de garantizar la integridad mecánica del ORN a la altura del cruce del río Pastaza, es el de tener la certeza de que la estructura del ORN no presente fallas estructurales que conlleven a la ocurrencia de un nuevo derrame, el administrado, pudo, por ejemplo, realizar las siguientes acciones:
- (i) Remitir un informe basado en los registros del paso del instrumento inteligente sobre la sección del ORN que cruza el río Pastaza, en el cual se evidencie que no existe ninguna condición que posibilite la ocurrencia de un nuevo derrame; y,
 - (ii) Realizar los trabajos necesarios para proteger la sección expuesta del ORN, a la altura del cruce con el río Pastaza, considerando el incremento de su caudal y los efectos de arrastre que este conlleva.
61. Por lo expuesto, se observa que la DSEM ha precisado los alcances de la presente medida preventiva. Por lo que, corresponde desestimar lo alegado por el recurrente y confirmar la medida preventiva descrita en el numeral 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

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 de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 043-2018-OEFA/DSEM del 22 de junio de 2018, que ordenó las medidas preventivas N°s 2 y 3 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 S.A. y PETROPERÚ S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA, para los fines correspondientes.

TERCERO.- DISPONER que la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas proceda con la verificación del cumplimiento de la medida preventiva N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

Regístrese y comuníquese.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ

Presidente

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

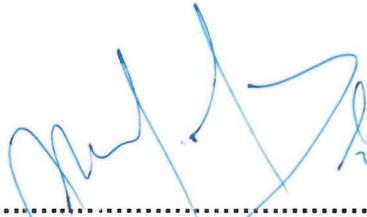


.....

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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 242-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 25 páginas.