



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

RESOLUCIÓN N° 415-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

ESCRITO N° : 2019-E01-081074
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
SOLICITUD : MEDIDA CAUTELAR ADMINISTRATIVA

SUMILLA: *Se declara improcedente la solicitud formulada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A., respecto de la concesión de una medida cautelar a efectos de que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental se abstenga de realizar acciones encaminadas a hacer efectivas las medidas correctivas dictadas mediante Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI del 17 de julio de 2019.*

Lima, 12 de setiembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano (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 Piura.
2. Como consecuencia de las emergencias ambientales acaecidas en el 2016: (i) el 25 de enero en la progresiva km 440+781 del Tramo II del ONP (Imaza); y, (ii) el 3 de febrero en el Ramal Norte del ONP (Morona), la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), efectuó diversas visitas de Supervisión Especial a dichos tramos.
3. Hechos que, tras ser analizados, originaron el inicio de un procedimiento sancionador (en adelante, **PAS**) contra Petroperú, a través de la Resolución Subdirectoral N° 2057-2018-OEFA/DFAI/SFEM² del 16 de julio de 2018 (en

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Folios 2 al 16.

adelante, **Resolución Subdirectoral I**)³.

4. El 10 de junio de 2019, tras la evaluación de los descargos presentados por el administrado en función a lo actuado en el PAS, la referida autoridad emitió el Informe Final de Instrucción N° 631-2019-OEFA/DFAI/SFEM⁴.
5. Posteriormente, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA emitió la Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI⁵ del 17 de julio de 2019, a través de la cual determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de dieciséis conductas infractoras y la imposición de medidas correctivas en razón de dicha declaración.
6. Asimismo, a través del artículo 2° de la citada Resolución Directoral, la Autoridad Decisora sancionó a Petroperú con una multa total ascendente a veinte mil setecientos ochenta con 53/100 Unidades Impositivas Tributarias (**20 780,53 UIT**), vigentes a la fecha de pago.
7. Asimismo, mediante el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora ordenó a Petroperú el cumplimiento de determinadas medidas correctivas.
8. El 9 de agosto de 2019, Petroperú interpuso recurso de apelación⁶ contra la Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI.
9. Mediante escrito con Registro N° 2019-E01-081074⁷ presentado el 19 de agosto de 2019, el administrado solicitó se le conceda medida cautelar respecto de las medidas correctivas dictadas⁸ a través de la Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:
 - a) Con la finalidad de evitar un perjuicio irreparable y la grave afectación a sus derechos, solicitó se conceda medida cautelar de no innovar o la que se considere adecuada a sus pretensiones, en aras de que la Autoridad Decisora se abstenga de realizar acción alguna que tenga por finalidad,

³ Cabe señalar que, mediante Resolución Subdirectoral N° 354-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 8 de abril de 2019, la SFEM resolvió variar las imputaciones efectuadas contra Petroperú (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**) y, a través de la Resolución Subdirectoral N° 355-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 8 de abril de 2019³, resolvió ampliar el plazo de caducidad del presente procedimiento sancionador iniciado contra Petroperú, estableciendo el 17 de julio de 2019 como nueva fecha límite.

⁴ Folios 1504 al 1659. Acto debidamente notificado a Petroperú el 10 de junio de 2019 a través de la Carta N° 1040-2019-OEFA/DFAI (folios 1660 al 1661).

⁵ Folios 2221 al 2426. Acto notificado al administrado el 17 de julio de 2019.

⁶ Mediante escrito con Registro N° 2019-E01-078315 (folios 2449 al 2516). Solicito ratificada mediante escrito con Registro N° 2019-E01-083702 presentado el 28 de agosto de 2019.

⁷ Folios 2518 al 2537.

⁸ Cabe señalar que, mediante escrito con Registro N° 2019-E01-083702 (folios 2916 al 2918), a través del cual precisó los argumentos de su solicitud de medida cautelar administrativa, concretamente, respecto de la medida correctiva de la Tabla 114 de la Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI.

directa o indirectamente, ejecutar o hacer efectiva las medidas correctivas dictadas en la Resolución Directoral ya sometida a apelación.

- b) Al respecto, consideró que el transcurso del tiempo que toma la tramitación del procedimiento recursivo hasta lograr obtener tutela urgente a través de la decisión final, puede dar lugar a que la DFAI exija el cumplimiento de determinadas obligaciones que son manifiestamente arbitrarias y/o ilegales, bajo el parámetro de la ejecutoriedad de los actos administrativos.
- c) En esa misma línea, precisó que la naturaleza de la tutela cautelar consiste en procurar un aseguramiento preventivo de la inejecución de obligaciones (como lo son las medidas correctivas) sin olvidar que lo resuelto en esta no constituye una declaración de certeza sino de simple verosimilitud del derecho, es decir, la medida cautelar está circunscrita al terreno de lo probable y no de lo verdadero.
- d) Así, señaló que su solicitud se sustenta en la necesidad impostergable de lograr que el órgano resolutor se abstenga de realizar cualquier acto que tenga relación con las diez (10) medidas correctivas ordenadas y que están siendo materia de recurso impugnativo.
- e) Sobre el particular, precisó que las medidas correctivas impuestas son manifiestamente arbitrarias por los siguientes fundamentos:
- e.1. De su lectura y análisis, se puede observar que no existen los presupuestos normativos que establece el artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley del SINEFA**); siendo que, para aquel, la DFAI no ha logrado realizar un análisis de razonabilidad para su dictado.
- e.2. Pese a que, en virtud del principio de interdicción de la arbitrariedad, la autoridad competente debe demostrar las razones de su actuación, en el presente caso se ha demostrado la falta de motivación de cada una de las medidas correctivas dictadas mediante Resolución Directoral N° 1060-OEFA/DFAI, y al ser esta ausencia de motivación un vicio sustancial, la decisión ha sido manifiestamente arbitraria.
- f) Por otro lado, respecto de los requisitos para la procedencia de su solicitud cautelar, precisó lo siguiente:
- f.1. Respecto de la verosimilitud del derecho invocado, en función del cual se concede al solicitante no porque ostente un derecho indiscutido y pleno sobre el objeto del procedimiento administrativo sancionador, sino porque, en principio, la pretensión parece amparable en base a los fundamentos de hecho y de derecho expuestos.
- f.2. En torno al peligro en la demora, acotó que la urgencia de su solicitud radica en que la DFAI, podría en un futuro exigirle el cumplimiento de



las medidas correctivas (que en tanto son dictadas sin efectos suspensivos y con la calidad de ejecutoria) que no fueron dictadas en el marco del artículo 22° de la Ley del SINEFA; por lo que, al ser materia de impugnación ante esta Sala y a la espera de las diligencias necesarias para su resolución así como que, incluso, lo resuelto puede ser objeto de reconsideración, precisó que existen fundados y sólidos argumentos para su solicitud a fin de prevenir un perjuicio económico, puesto que la obligación de implementar las mencionadas medidas correctivas le obliga a sufragar recursos respecto de los cuales no se encuentran conformes.



f.3. Sobre la contracautela de caución juratoria, mencionó que esta sería ofrecida, legalizando la firma de su representante legal ante el Secretario del TFA.

g) En esa misma línea, consideró que su solicitud —de ser aceptada— en nada implica un daño irreversible o irreparable a algún bien jurídico, porque si ello hubiera sido apreciado, hubiera sido la propia DFAI la que, desde el inicio del PAS, hubiera procedido con el dictado de medidas cautelares, a fin de asegurar el cumplimiento de la resolución; lo cual no se produjo en el presente caso, pues a criterio del administrado, todos los efectos de los eventos acaecidos en los km 440+781 y 206035 fueron revertidos, con la finalidad de dar cumplimiento a la medida cautelar impuesta mediante Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI/PAS-MCA, en el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS.



h) De igual manera, señaló que al momento de evaluar esta solicitud, el Tribunal deberá analizar la Resolución Directoral N° 1712-2017-OEFA/DFSAI del Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, especialmente lo resuelto en el artículo 3° de su parte resolutive, donde se determinó que no procedía el dictado de medidas correctivas; lo cual, evidencia que las medidas correctivas dictadas no tienen un fin de mitigación o rehabilitación sino preventivo, lo cual incumple lo establecido en la Ley del SINEFA.

i) Finalmente, solicitó a este Colegiado, en caso lo considere conveniente, realizar una audiencia de informe oral sobre la solicitud realizada.

II. COMPETENCIA

10. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)⁹, se crea el



⁹ Decreto Legislativo N° 1013, 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

OEFA.

11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley de SINEFA¹⁰, 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.
12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final del mencionado texto normativo se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹¹.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

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.

¹⁰ 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

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, conforme a lo siguiente: (...)

- 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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas. (...).

¹¹ Ley del SINEFA.

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.

¹² Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹³ 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.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA¹⁴ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁵, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

IV. DE LA SOLICITUD FORMULADA

15. Mientras dure la tramitación de la etapa recursiva del PAS y con la finalidad de evitar un perjuicio irreparable, así como la grave afectación a sus derechos, Petroperú solicitó se le conceda medida cautelar de no innovar, en aras de que la DFAI se abstenga de realizar cualquier acción dirigida a ejecutar o hacer efectivas las medidas correctivas ordenadas en la Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI del 17 de julio de 2019.

¹³ **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.

¹⁴ **Ley del SINEFA**
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.

¹⁵ **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 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:
a) 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.
b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

V. ANÁLISIS DE LA SOLICITUD FORMULADA

16. El tenor del pedido planteado por Petroperú, obliga a este Colegiado a efectuar un análisis de las medidas cautelares impuestas por el OEFA en el marco de su facultad discrecional y sobre la base del ejercicio de su potestad fiscalizadora y de sanción; motivo por el cual, deviene oportuno señalar el marco normativo sobre el cual se erigen estas y la postura de este órgano revisor al respecto.
17. Para tal efecto y dado que nos encontramos en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, conviene destacar la definición de medida cautelar recogida por el legislador en el artículo 155° del Texto Único Ordenado de Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 (**TUO de la LPAG**), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, cuyo tenor prescribe lo siguiente:

Artículo 155.- Medidas cautelares

155.1. Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir. (...)

18. Medidas que, conforme se prescribe en dicho texto normativo, solo podrán ser dictadas por aquella autoridad que se encuentre habilitada legalmente y siempre que medie decisión debidamente motivada, ello en plena observancia del principio de legalidad¹⁶.
19. La particularidad de este tipo de medidas según el ámbito en el que sean impuestas exige especificar aquellas dictadas en el ámbito del Derecho Ambiental y, concretamente, por parte del OEFA; ya que, a partir de esta identificación, será posible emitir pronunciamiento sobre la procedencia de la solicitud formulada por el administrado.
20. Siendo ello así, su naturaleza y características amerita iniciar con el análisis del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente (**LGA**), donde se reconocen entre otros el principio de prevención y de responsabilidad ambiental como pilares para la protección del medio ambiente¹⁷;

¹⁶ TUO de la LPAG

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:

- 1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. (...)

¹⁷ 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 concreto, en dicho dispositivo se señala que:

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.

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

21. Conforme a los citados principios, se advierte que el agente que ocasionó daño ambiental debe ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo¹⁸, y —en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado— a ejecutar medidas que permitan mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda.
22. Asimismo, es preciso indicar que, en el artículo 3^o¹⁹ de la LGA, se establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son

(...) 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.

¹⁸ 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:

(...) 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.

¹⁹ LGA

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.

quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.

23. Sobre este punto, cabe destacar que el Estado tiene a su cargo la adopción de medidas tendentes a prevenir procesos de fragmentación de los ecosistemas²⁰ por actividades antrópicas y a dictar medidas destinadas a su recuperación y rehabilitación, siendo su prioridad aquellos ecosistemas especiales o frágiles²¹ dada sus características y recursos singulares, así como su relación con las condiciones climáticas especiales. En esa misma línea, es responsable de promover y regular el uso sostenible del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación²².
24. Es, precisamente, esta función proteccionista la que habilita al Estado para que— a través del OEFA como autoridad competente— pueda adoptar medidas tendentes a prevenir una afectación al ambiente o la recuperación y rehabilitación de algún componente del ambiente, conforme se señala en el numeral 21.1²³ del artículo 21° de la Ley del SINEFA.
25. Finalidad preventiva que, en todo caso, permitió al OEFA —en pleno uso de su

²⁰ En este sentido, es importante acudir a lo señalado en el documento denominado: "¿Y el Medio Ambiente? Problemas en México y en el Mundo". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, 2007, p. 31:

Los ecosistemas se fragmentan cuando los bosques se deforestan para crear nuevas tierras de cultivo, se construye una nueva carretera o se elimina la vegetación acuática de la orilla de un río o lago para obras urbanas o comunitarias. La fragmentación es la transformación de un área relativamente homogénea de un ecosistema en otra en la que permanecen fragmentos de menor tamaño. En casos extremos, estos fragmentos pueden quedar en forma de "islas" inmersas en zonas alteradas. La fragmentación de los ecosistemas tiene consecuencias importantes. Las poblaciones de plantas y animales pueden resultar afectadas tanto por los cambios en las condiciones ambientales de su hábitat - dado que cambian las condiciones de luz, humedad, temperatura y el flujo de nutrimentos- o porque simplemente son incapaces de sobrevivir en superficies reducidas de sus ecosistemas. Con el tiempo, muchas especies en esos "parches" de ecosistemas pueden extinguirse, lo que empobrece la biodiversidad de una zona. Otras especies, las conocidas como "invasoras", pueden conquistar los parches y adueñarse de ecosistemas que antes les eran ajenos, con efectos negativos sobre las especies nativas. Además de la extinción de especies, pueden desaparecer o reducirse los servicios ambientales de los ecosistemas.

²¹ LGA.

Artículo 98°.- De la conservación de ecosistemas

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

²² LGA.

Artículo 91°.- Del recurso suelo

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

²³ Ley del SINEFA

Artículo 21°.- Medidas cautelares

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

facultad normativa— regular entre otras, las medidas cautelares directamente relacionadas con la detección de un presunto hecho infractor; así, en el numeral 15.1²⁴ del artículo 15° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (RPAS del OEFA), se las define como aquellas disposiciones impuestas al administrado a efectos de prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, cuando se evidencie la detección de la comisión de una presunta conducta infractora²⁵.

26. Así, en el artículo 15° del mencionado cuerpo normativo, además se consigna que:

Artículo 15°. - Alcance

(...)

15.2 A solicitud de la Autoridad Instructora, la Autoridad Decisora puede dictar medidas cautelares antes del inicio o una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador.

15.3 La Autoridad Decisora, mediante resolución debidamente motivada, puede dictar medidas cautelares antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, durante el desarrollo de la supervisión, sustentándose en lo siguiente:

- i) Verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa.
- ii) Peligro en la demora.
- iii) Razonabilidad de la medida.

15.4 Una vez dictada la medida cautelar, la Autoridad Decisora notifica al administrado y a la Autoridad Supervisora; rigiéndose por lo dispuesto en el Artículo 27° del Reglamento de Supervisión, a excepción de lo dispuesto en los Numerales 27.1, 27.2 y 27.3.

15.5 En caso se dicte una medida cautelar antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador este se debe iniciar en un plazo máximo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la medida cautelar. Vencido dicho plazo, si no se ha iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se extingue la medida cautelar.

27. Llegados a este punto y del análisis integral del marco normativo expuesto, se puede colegir que las medidas cautelares dictadas en el OEFA se distinguen — de las dictadas en otros ordenamientos (como lo son en el ámbito civil o penal)— no solo porque con estas se busca dotar de mayor protección al bien jurídico

²⁴ RPAS del OEFA

Artículo 15°. - Alcance

15.1 Las medidas cautelares son disposiciones a través de las cuales se impone al administrado una orden para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, ante la detección de la comisión de una presunta infracción. (...)

²⁵ Cabe señalar que esta figura jurídica ya fue recogida anteriormente en el Reglamento de Medidas Administrativas aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD:

Subcapítulo IV

De las medidas cautelares

Artículo 21°.- Definición

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

ambiente, sino por el hecho de que la facultad de su emisión ha sido otorgada únicamente a la DFAI y siempre que converjan determinados presupuestos habilitantes²⁶.

28. En función a ello y en tanto, las medidas cautelares dictadas en el ámbito de competencia del OEFA, responden —precisamente— a las funciones que le fueron asignadas legalmente en su calidad de organismo promotor de la protección ambiental; el extrapolar su dictado al pedido planteado por Petroperú, no solo manifestaría un exceso en las facultades asignadas a esta Sala (pues como quedó sentado, solo la DFAI —como Autoridad Decisora²⁷— tiene competencia en esta materia), sino que ello implicaría desvirtuar la naturaleza de su imposición.
29. En efecto, la pretensión principal del administrado con la concesión de *una medida cautelar de no innovar*²⁸, radica en evitar que la DFAI pueda realizar cualquier acción tendente a hacer efectiva las medidas administrativas dictadas mediante Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI; alegando, para ello, que en tanto el PAS se encuentra en etapa recursiva (y donde la validez de las medidas correctivas dictadas también ha sido cuestionada), puede dar lugar a que dicha

²⁶ Entre los cuales se encuentran:

- i) De concesión, entre los que se encuentran: a) la verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa; b) el peligro en la demora de la resolución final por parte de la autoridad competente; y, c) la razonabilidad de la medida cautelar impuesta.
- ii) De efectividad: que con su imposición se consiga prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

²⁷ **RPAS del OEFA**

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

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

1.3 Autoridad Decisora: Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

1.4 Tribunal de Fiscalización Ambiental: Es el órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

²⁸ Según **SILVA ORMEÑO:**

Esta medida tiene por finalidad impedir que mientras dure el pleito, alguna de las partes realice movimiento o actos jurídicos o de hecho que alteren la situación existente, y por ende, afecten o frustren los derechos de la contraparte.

Se encuentra dirigida a mantener el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de ser admitida la demanda, para poder garantizar la eficacia de la sentencia a dictarse posteriormente (...)

Consulta: 2 de setiembre de 2019.

Recuperado de:

<http://www.justiciayderecho.org.pe/revista4/articulos/MEDIDAS%20CAUTELARES%20DE%20NO%20INNOVAR%20Miguel%20Angel%20Silva%20Ormeno.pdf>

autoridad exija su cumplimiento, pese a que según aquel, estas son *manifiestamente arbitrarias*.

30. De esta forma y en tanto el dictado de medidas cautelares es competencia exclusiva de la Autoridad Decisora, su concesión por parte de este Colegiado, implicaría la emisión de un acto administrativo inválido, conforme a lo señalado en el numeral 12⁹ del artículo 3° del TUO de la LPAG, lo cual acarrearía su nulidad conforme a lo establecido en el numeral 2 de su artículo 10³⁰.
31. Con ello en cuenta, aun cuando Petroperú refiera que las reglas establecidas en el Código Procesal Civil resultan válidamente aplicables en el presente caso, se debe tener en cuenta que es en la *Primera Disposición Complementaria Final* del referido texto normativo, donde se señala que las disposiciones que en él se recogen se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza; lo cual, como ya fue indicado, no se produjo en el presente caso, pues de acceder a la solicitud formulada se estaría deslegitimando la institución de la medida cautelar dictada como consecuencia del ejercicio de las funciones asignadas al OEFA.
32. Por consiguiente, como quiera que esta Sala carece de competencia para evaluar la pertinencia del dictado de una medida cautelar en el marco de los procedimientos seguidos ante el OEFA sobre la base de los fundamentos expuestos en los considerandos *supra*, corresponde declarar improcedente la pretensión alegada, así como denegar la solicitud de informe oral formulada; por lo que, Petroperú deberá estar a lo que este Tribunal resuelva como consecuencia de su recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI.
33. Finalmente, y sin perjuicio del pronunciamiento adoptado por este Colegiado en la presente resolución, es oportuno mencionar que los argumentos y cuestionamientos que el administrado hubiera realizado respecto de las medidas correctivas ordenadas por la DFAI —a través de la solicitud materia del presente análisis— serán evaluados en la resolución final correspondiente.

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° 004-2019-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,

²⁹ 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.

³⁰ TUO de la LPAG
Artículo 10.- Causales de nulidad

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

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

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° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de concesión de medida cautelar presentada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A., a efectos de que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental se abstenga de realizar acciones encaminadas a hacer efectivas las medidas correctivas dictadas mediante Resolución Directoral N° 1060-2019-OEFA/DFAI del 17 de julio de 2019.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú - Petroperú S.A., al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible Perú - IDLADS, al Instituto de Defensa Legal – IDL y al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

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

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
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

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
MARY ROJAS CUESTA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
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° 415-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 14 páginas.