



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 318-2023-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 014-2023-DSEM-CHID

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN AMBIENTAL EN ENERGÍA Y MINAS

ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.

SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN N° 00026-2023-OEFA/DSEM

SUMILLA: *Se confirma la Resolución N° 00026-2023-OEFA/DSEM del 08 de febrero de 2023, que ordenó a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. el cumplimiento de las medidas preventivas señaladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Asimismo, se dispone que la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA evalúe la solicitud de variación y prórroga de plazo efectuada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. respecto a las medidas preventivas 5 y 6, respectivamente; así como del cumplimiento de las medidas preventivas 1, 2 y 3, conforme a sus competencias.

Lima, 04 de julio de 2023.

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano (en adelante, **ONP**)², el cual tiene una longitud de 1106 km y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura³.

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20100128218.

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

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 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:

2. El 20 de enero de 2023, a las 17:18 horas, mediante la Plataforma Única de Servicios Digitales del OEFA (en adelante, **PLUSD**) el administrado presentó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales⁴ (**RPEA**) sobre el derrame de petróleo crudo ocasionado por posible corte en el ducto a la altura del km 390+184 del Tramo II del ONP, ocurrido el 18 de enero de 2023 a las 11:00 horas (en adelante, **Emergencia Ambiental**).
3. La Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del OEFA realizó dos supervisiones especiales en el 2023 (en adelante, **Supervisión Especial 2023**) en el Tramo II del ONP, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del administrado con relación a la Emergencia Ambiental; conforme al siguiente detalle:
 - (i) Supervisión realizada del 26 de enero de 2023 al 05 de febrero de 2023
 - (ii) Supervisión realizada del 29 de enero de al 03 de febrero de 2023
4. Sobre la base de los hechos constatados durante la Supervisión Especial 2023, mediante la Resolución N° 00026-2023-OEFA/DSEM del 08 de febrero de 2023⁵ (en adelante, **Res 26-2023-DSEM**), la DSEM ordenó a Petroperú las siguientes medidas preventivas:

-
- **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 Código de Emergencias N° EA23-0051. Mediante el Aplicativo del Sistema de Gestión de Emergencias Ambientales (**SGEA**) de la PLUSD.

⁵ Notificada el 13 de febrero de 2023.

Cuadro N° 1: Detalle de las medidas preventivas

Medidas Preventivas				
Hecho verificado	N°	Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Se verificó que Petroperú instaló cinco (5) barreras de contención y que no está realizando la recuperación del petróleo crudo derramado en el km 390+184 del Tramo II del ONP, toda vez que aún persiste la dispersión del petróleo crudo en la Quebrada sin nombre, Quebrada Waamak Entsa, Quebrada Kayamas, Río Chiangos, Río Nieva y Río Marañón, por lo que existe un alto riesgo de que el hidrocarburo siga dispersándose y migre a cuerpos de agua, generando daño a la calidad de agua, vegetación y fauna acuática así como al entorno humano.	1	Incrementar las barreras tipo mecánicas y oleofílicas necesarias, hasta que se evidencie que estas logren contener el petróleo crudo derramado en el km 390+184 del Tramo II del Oleoducto Norperuano. (en adelante, Medida preventiva 1)	Inmediata y hasta diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la Res 26-2023-DSEM.	<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Petroperú deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados desde el día hábil siguiente de finalizado el plazo de cumplimiento, lo siguiente:</p> <p>Un (01) Informe técnico que contenga el detalle y evidencias (fotografías panorámicas, aéreas y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) de los puntos en las que se ubican la totalidad las barreras de contención, indicando su tipo, y los registros de las actividades diarias realizadas en cada punto, hasta evidenciar que estas logran contener el desplazamiento del petróleo crudo hacia áreas no afectadas, en atención al derrame de petróleo crudo ocurrido en el km 390+184 del Tramo II del ONP.</p> <p>Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite.</p>
	2	Implementar cuadrillas de control, vigilancia y mantenimiento permanente de las barreras de contención, a fin de asegurar que estas cumplan su función eficiente de contención del petróleo crudo derramado. (en adelante, Medida preventiva 2)	Inmediata y hasta diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la Res 26-2023-DSEM.	<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Petroperú deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados desde el día hábil siguiente de finalizado el plazo de cumplimiento, lo siguiente:</p> <p>Un (01) Informe técnico que contenga el detalle y evidencias (fotografías panorámicas, aéreas y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) de las acciones de vigilancia, control y mantenimiento permanente de las barreras de contención.</p> <p>Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite.</p>

	3	<p>Realizar la recuperación del total de petróleo crudo sobrenadante en los cuerpos de agua: Quebrada sin nombre, Quebrada Waamak Entsa, Quebrada Kayamas, Río Chiangos, Río Nieva y Río Maraón visto en una distancia aproximada de 305 107 m, además de la zona del dique conteniendo petróleo crudo, y hasta la zona donde éste se haya extendido posteriormente. (en adelante, Medida preventiva 3)</p>	<p>Inmediata y hasta cuarenta y cinco (45) días hábiles contados desde el día hábil siguiente de notificada la Res 26-2023-DSEM.</p>	<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Petroperú deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados desde el día hábil siguiente de finalizado el plazo de cumplimiento, lo siguiente:</p> <p>Un (01) Informe de las acciones ejecutadas, que contenga la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El volumen de petróleo crudo recuperado, así como el dimensionamiento total de las áreas donde se realizó la recuperación. - El detalle y evidencia (fotografías panorámicas y de detalle y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) de las actividades realizadas para la recuperación del petróleo crudo derramado. <p>Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite.</p>
	4	<p>Realizar la limpieza total del área afectada por el derrame de petróleo crudo. (en adelante, Medida preventiva 4)</p>	<p>Inmediata y hasta noventa (90) días calendarios contados desde el día hábil siguiente de notificada la Res 26-2023-DSEM.</p>	<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Petroperú deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación, un (1) informe técnico que contenga, como mínimo, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El detalle de los trabajos de limpieza del área afectada por el petróleo crudo derramado, para lo cual deberá adjuntar los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas y de detalle y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), y otros que se considere necesarios, para acreditar el cumplimiento de la medida ordenada. - Asimismo, deberá remitir al OEFA los resultados del análisis de laboratorio que acrediten la limpieza de los componentes ambientales afectados, con los resultados del muestreo. Cabe precisar que, deberá adjuntar los informes de ensayo y cadenas de custodia respectivas, emitidos por un laboratorio con métodos acreditados ante el Instituto Nacional de Calidad – INACAL.

				Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite
5	Mantener las barreras mecánicas y oleofílicas; así como mantener las cuadrillas de control, vigilancia y mantenimiento de las mismas, hasta culminar las acciones de limpieza total del área afectada por el derrame de petróleo crudo. (en adelante, Medida preventiva 5)	Inmediata y hasta que culmine las acciones de limpieza total del área afectada por el derrame.		<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Petroperú deberá remitir al OEFA un (1) informe mensual, debiendo presentar el primer informe a los treinta (30) días calendarios contados desde finalizado el plazo para incrementar las barreras de contención. El Informe debe contener lo siguiente:</p> <p>Un (01) Informe técnico que contenga el detalle y evidencias (fotografías panorámicas, aéreas y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) de las barreras de contención que mantiene, indicando su ubicación, cantidad y tipo (oleofílica o mecánica); así como de las acciones de mantenimiento, vigilancia y control de las mismas.</p> <p>Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite²⁶.</p>
6	Realizar la segregación y almacenamiento de los residuos generados como consecuencia de las actividades de recuperación y limpieza total del área afectada por el petróleo crudo derramado, de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM. (en adelante, Medida preventiva 6)	Inmediata y hasta veinte (20) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente de haber culminado las actividades de limpieza del área afectada por el derrame del petróleo crudo.		<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Petroperú deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación, un (1) informe técnico que contenga, como mínimo, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El detalle de la segregación en la fuente y el almacenamiento (inicial o primario, intermedio, central) de los residuos generados, para lo cual debe adjuntar los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas y de detalle y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), volúmenes generados, registros de internamiento de residuos y otros que considere necesarios para acreditar el cumplimiento de la medida ordenada. <p>Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv.</p>

	<p>7</p> <p>Realizar el transporte, así como la valorización y/o disposición final de los residuos sólidos generados como consecuencia de las actividades de recuperación y limpieza del área afectada por el derrame ocurrido en el Km 390+184, de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y el Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1278, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM. (en adelante, Medida preventiva 7)</p>	<p>Treinta (30) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente de haber culminado las actividades de segregación en la fuente y almacenamiento de los residuos sólidos.</p>	<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Petroperú deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación, un (1) informe técnico que contenga, como mínimo, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El detalle del transporte, así como de la valorización y/o disposición final de los residuos sólidos generados, para lo cual debe adjuntar los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas y de detalle y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), volúmenes generados, Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos y otros que considere necesarios para acreditar el cumplimiento de la medida ordenada. <p>Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv²⁷</p>
--	---	---	--

Fuente: Res 26-2023-DSEM.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

5. El 06 de marzo de 2023⁶, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Res 26-2023-DSEM (en adelante, **Recurso de Apelación**).

II. COMPETENCIA

6. 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 Ambiente⁷, se crea el OEFA.
7. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)⁸, el OEFA es un organismo público técnico

⁶ Registro N° 2023-E01-310020.

⁷ **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
 Se encuentran adscritos al Ministerio del Ambiente los siguientes organismos públicos: (...)
 3. 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. (...).

⁸ **Ley del SINEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de marzo de 2009, modificada por la Ley N°

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.

8. 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 OEFA⁹.
9. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (**Osinerghmin**)¹¹ al OEFA. Siendo que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹², se estableció que el OEFA asumiría las

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

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

⁹ **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 (...).

¹⁰ **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 Osinerghmin 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 Osinerghmin 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 - Osinerghmin, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

¹¹ **Ley del SINEFA**

Artículo 18.- Referencia al Osinergh

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

¹² **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 Osinerghmin y el OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 03 de marzo de 2011.

Artículo 2.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y

funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el **04 de marzo de 2011**.

10. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley del SINEFA¹³ y los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁴ (en adelante, **ROF OEFA**), disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

11. 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)¹⁵.
12. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (**LGA**)¹⁶, se prescribe que el ambiente comprende

sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del Osinergmin, será el 4 de marzo de 2011.

¹³ **Ley del SINEFA**

Artículo 10.- Órganos Resolutivos

10.1 El OEFA cuenta con órganos resolutivos de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.

10.2 El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el 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 (...).

¹⁴ **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 resolutivo 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.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

¹⁶ **LGA**

Artículo 2.- Del ámbito

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.

13. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
14. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente¹⁷.
15. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental¹⁸, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve¹⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁰.
16. En su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran

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.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

¹⁸ **Constitución Política del Perú**

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

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

¹⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

²⁰ 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, fundamento jurídico 34.

contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

17. 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 inciertos²¹.
18. 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 aquellas obligaciones que se impongan a los particulares en aras de dotar de eficacia la fiscalización que ostenta el OEFA.

IV. ADMISIBILIDAD

19. 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 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)²²; por lo que, es admitido a trámite.

V. ÚNICA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

20. La única cuestión controvertida es determinar si las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución fueron debidamente ordenadas por la DSEM y se ajustan al ordenamiento jurídico vigente.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

21. Previamente al análisis de la cuestión controvertida y de los alegatos del administrado, esta Sala considera relevante exponer el marco normativo que habilita a la Autoridad de Supervisión del OEFA a imponer medidas preventivas en el sector hidrocarburos.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²² **TUO de la LPAG**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada el 05 de noviembre de 2022, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG:

Artículo 218. - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en el plazo de quince (15) días.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

A. Marco normativo de las medidas preventivas

A.1 De la competencia de la Autoridad de Supervisión del OEFA para dictar medidas preventivas

22. Reiterando lo señalado en el acápite III de la presente resolución, debe indicarse que el artículo 2 de la Constitución Política del Perú²³ establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida.
23. La Carta Magna 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.
24. Partiendo de ello, en virtud del 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 del SINEFA, se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**SINEFA**), el cual tiene como ente rector al OEFA.
25. Además, como se indicó anteriormente, los artículos 6 y 11 de la Ley del SINEFA 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 administrativas entre las que se encuentran las preventivas y los mandatos de carácter particular.
26. En este contexto, el artículo VI del Título Preliminar de la LGA contempla como uno de los principios generales para la protección del medio ambiente, el principio de prevención²⁴, el cual señala lo siguiente:

Artículo VI. - Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la

²³ **Constitución Política del Perú**

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

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

²⁴ 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 que:

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 06 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

27. 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 negativo²⁵; 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.
28. Asimismo, el artículo 3 de la LGA²⁶, 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 necesarias para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la referida ley.
29. En esa línea, el SINEFA 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 eficiente²⁷.
30. 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

²⁵ El impacto ambiental es 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 (2012). *Glosario Jurídico Ambiental Peruano*. Lima: Fondo Editorial Academia de la Magistratura, p. 246.

Por otro lado, de acuerdo con la Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986, 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".

²⁶ **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.

²⁷ **Ley del SINEFA**

Artículo 3.- Finalidad

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

de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)²⁸.

31. En cuanto a la función supervisora, tanto la Ley del SINEFA como el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD (**Reglamento de Supervisión**)²⁹, señalan que esta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento³⁰.
32. Bajo ese contexto, la DSEM, como autoridad llamada a ejercer dicha función, se encuentra facultada a emitir mandatos de carácter particular, medidas preventivas, requerimientos dictados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (**SEIA**); y, otros mandatos dictados de conformidad con la Ley del SINEFA, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de Supervisión del OEFA, 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.

(el subrayado es agregado)

A.2 Del dictado de las medidas preventivas

33. Asimismo, en el artículo 27 del Reglamento de Supervisión³¹, se señala que las medidas preventivas son disposiciones a través de las cuales la Autoridad de

²⁸ **Ley del SINEFA**

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° [...]

²⁹ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2019.

³⁰ **Ley del SINEFA**

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.

³¹ **Reglamento de Supervisión**
Artículo 27.- Alcance

Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer a fin de: (i) evitar un inminente peligro; o, (ii) alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; así como, (iii) a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

34. Del mismo modo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 29.1 del artículo 29 del Reglamento de Supervisión³², las medidas preventivas son dictadas mediante resolución o acta de supervisión debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor a quien le sea delegada la facultad. Dicha disposición permitirá garantizar una respuesta eficaz ante la necesidad de prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas en la etapa de supervisión.
35. En virtud de lo expuesto, se concluye que la DSEM 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, se mitiguen las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente.
36. Ahora bien, conforme se establece en el numeral 22.4 del artículo 22 del Reglamento de Supervisión³³, la DSEM tiene la facultad de dictar medidas preventivas sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador a que hubiera lugar.
37. En ese sentido, una vez impuesta la medida preventiva por parte de la DSEM, esta debe ejecutarse inmediatamente. Del mismo modo, debe considerarse que la DSEM puede dictar medidas preventivas independientemente de si el administrado está cometiendo o no una infracción administrativa, o si está cumpliendo o incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.

B. De los hechos detectados por la DSEM del OEFA y el dictado de la medida preventiva

B.1 De la Supervisión Especial 2023

38. Conforme lo detallado en la Res 26-2023-DSEM, resultado de la Supervisión

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.

³²

Reglamento de Supervisión

Artículo 29.- Procedimiento para la aplicación de medidas preventivas

29.1 Las medidas preventivas son dictadas mediante resolución o acta de supervisión debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor a quien le sea delegada la facultad, respectivamente, y establecen las acciones que el administrado debe adoptar para controlar o disminuir el inminente peligro, alto riesgo o mitigar el daño que puede producirse en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

³³

Reglamento de Supervisión

Artículo 22.- Medidas administrativas

22.4 Las medidas administrativas no son excluyentes entre sí, son dictadas sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador a que hubiera lugar y se sujetan a la aplicación de multas coercitivas, cuando corresponda.

Especial 2023 se verificó que la Emergencia Ambiental implicó el derrame de un volumen mínimo de 3 600 barriles de petróleo crudo³⁴ que afectó componentes de suelo y vegetación respecto a un área afectada de 402 m² de derecho de vía y de 198 107 metros lineales de cuerpo de agua afectado en las quebradas y ríos descritos hasta la localidad de Saramiriza, y 112 kilómetros desde Saramiriza aguas abajo, tal cual se describe a continuación:

Imagen 1. Áreas y componentes afectados hasta Saramiriza

<u>Respecto a las áreas y componentes ambientales afectadas</u>
<ul style="list-style-type: none">• Componente Suelo y vegetación: Derecho de vía: 402 m². (127 m² de suelo y vegetación y 275 m² en una área inundada de petróleo crudo).• Componente Agua superficial y vegetación: Quebrada sin nombre: 45 m. Quebrada Waamak Entsa: 342 m Quebrada Kayamas: 3 200 m Rio Chiangos: 39 760 m. Rio Nieva: 60 930 m. Rio Marañón (hasta Saramiriza): 93 830 m.

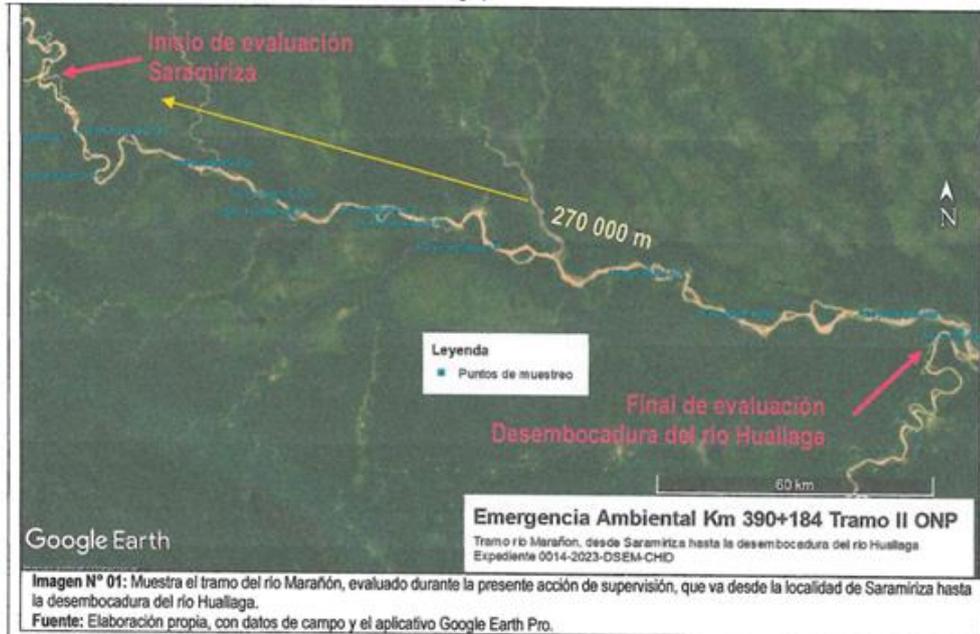
Fuente: Acta de Supervisión del 26 de enero al 05 de febrero de 2023.

³⁴

En la Res 26-2023-DSEM se precisó que para calcular el volumen aproximado del petróleo crudo derramado en la emergencia ocurrida a la altura del Km 390+184, se empleó el método volumétrico (tradicional), que consistió, medir el petróleo crudo que se estaba vertiendo al ambiente en un determinado tiempo. Para lo cual, en presencia del representante de Petroperú, el 27 de enero de 2023 se realizó la medición del caudal de salida del petróleo crudo que estaba derramándose en ese instante a través de los dos (2) cortes pasantes del oleoducto, determinando un caudal de 0.75 litros por segundo; por lo que, teniendo en cuenta el tiempo que duró el derrame hasta el momento de control de la fuente, nueve (9) días en total, es decir del 18 al 27 de enero de 2023, se estimó un volumen mínimo derramado de 3600 barriles.

Imagen 2. Áreas y componentes afectados desde Saramiriza aguas abajo

4. En este sentido, la presente acta describe los resultados de las verificaciones realizadas en este último tramo que en suma es de aproximadamente 270 kilómetros que abarca la distancia desde la localidad de Saramiriza, siguiendo el cauce del río Marañón, hasta la confluencia con el río Huallaga (desembocadura del río Huallaga).



8. Aun cuando no se detectó afectación visible a los suelos y/o vegetación ribereña del cauce del río Marañón, durante la inspección realizada in situ, se detectó presencia de iridiscencia y trazas de una sustancia oleosa emulsionada sobre el agua en los puntos del río con mayor velocidad de flujo; este fenómeno se detectó hasta aproximadamente 112 kilómetros, aguas abajo de la localidad de Saramiriza (hasta la altura del poblado Estrella).

Fuente: Acta de Supervisión del 29.01.2013 al 03.02.2023

39. Lo antes descrito se encuentra sustentado en las fotografías obtenidas durante la Supervisión Especial 2023, conforme se observa a continuación en atención a cada sector verificado:

Suelo afectado

40. Se verificó el punto inicial del derrame en el km 390+184 del Tramo II del ONP (coordenadas UTM WGS84, zona 17M, 822533E 9454829N), donde se constató que el petróleo crudo se dispersó en un área de suelo dejando impregnado 127 m² de suelo y vegetación (arbustiva y arbórea):

Imagen N° 3: Punto de inicio del derrame de petróleo



Foto N° 1: Vista del petróleo acumulado en la parte baja de la zona, del km 390 + 184 del Tramo II del ONP, y la zona del componente suelo afectado.
Coordenadas UTM WGS84, 17M: 822533 E, 9454817 N

Fuente: Res 26-2023-DSEM.

Imagen N° 4: Punto de acumulación de crudo de petróleo



Foto N° 2: Pendiente y área afectada, el área termina en el punto en que el petróleo se acumula en la parte baja de la zona., en la línea de 36° del 390+184 del Tramo II del ONP.
Coordenadas UTM WGS84, 17M: 822533 E, 9454817N

Fuente: Res 26-2023-DSEM.

Agua superficial afectada

Quebrada sin nombre y quebrada Waamak Entsa

41. El desplazamiento del petróleo crudo se unió a las aguas de escorrentía formando una pequeña quebrada denominada quebrada s/n, la que recorre desde la coordenada UTM WGS84, zona 17M, 822535E, 9454820N hasta el punto con coordenada UTM WGS84, zona 17M, 822579E, 9454830N, punto donde confluye con la quebrada Waamak Entsa, abarcando 45 metros aproximadamente.
42. Posteriormente, desde la confluencia con la quebrada Waamak Entsa (de 0.4 metros de ancho), desde la coordenada UTM WGS84, zona 17M: 822579 E, 9454830 N hasta el punto con coordenada UTM WGS84, zona 17M: 822798 E, 9454978 N, punto donde confluye con la quebrada Kayamas, presenta un recorrido de aproximadamente 342 metros.

Imagen N° 5: Presencia de crudo de petróleo en la quebrada Waamak Entsa



Fuente: Res 26-2023-DSEM.

Quebrada Kayamas

43. El petróleo crudo derramado continuó por la quebrada Kayamas, desde la coordenada UTM WGS84, zona 17M: 822798 E, 9454978 N hasta el punto con coordenada UTM WGS84, zona 17M: 823546E, 9456764N, recorriendo un total de 3200 metros aproximadamente, en este punto confluye con las aguas del río Chiangos:

Imagen N° 6: Presencia de crudo de petróleo en la quebrada Kayamas



Fuente: Res 26-2023-DSEM.

Río Chiangos

44. Durante la Supervisión Especial 2023 se verificó el desplazamiento de la película y trazas de crudo sobre el río Chiangos, desde la coordenada UTM WGS84, zona 17M: 823546E, 9456764N hasta el punto con coordenada UTM WGS84, zona 17M: 171031E, 9467309N, constituyendo un recorrido de 39 760 metros aproximadamente. Asimismo, se observó en ambas orillas del río Chiangos vegetación impregnada con hidrocarburo:

Imagen N° 7: Presencia de crudo de petróleo en el río Chiangos y orillas



Foto N° 7: Punto en el río Chiangos, se visualiza vegetación impregnadas con películas de crudo, así como los cantos rodados, en ambas márgenes de la quebrada.
Coordenadas UTM WGS84, 17M: 824546 E, 9456906 N

Foto N° 8: Punto en el río Chiangos, puerto Putuyakat, se visualiza vegetación impregnadas con petróleo crudo, en ambas márgenes de la quebrada.
Coordenadas UTM WGS84, 17M: 827484E, 9458198N



Foto N° 9: Punto en el río Chiangos, puerto de la CC.NN. Najjam, se visualiza vegetación impregnadas con películas de crudo, en ambas márgenes de la quebrada, desplazamiento de películas de crudo aguas abajo
Coordenadas UTM WGS84, 17M: 824565E, 9457051N

Foto N° 10: Punto en el río Chiangos, confluencia entre la quebrada Kayamas y el río Chiangos, se visualiza vegetación impregnadas con películas de crudo, en ambas márgenes de la quebrada, desplazamiento de películas de crudo aguas abajo.
Coordenadas UTM WGS84, 17M: 823546E, 9456764N



Foto N° 13: Punto en el río Chiangos, se visualiza vegetación impregnadas con películas de crudo, así como el talud, en ambas márgenes de la quebrada, desplazamiento de películas de crudo aguas abajo.
Coordenadas UTM WGS84, 17M: 167235E, 9463567N

Foto N° 154: Punto en el río Chiangos, orilla de la comunidad Chorros, se visualiza vegetación impregnadas con películas de crudo, en ambas márgenes de la quebrada, desplazamiento de películas de crudo, aguas abajo.
Coordenadas UTM WGS84, 17M: 830069 E, 9463835N



Foto N° 15: Punto en el río Chiangos, se visualiza vegetación impregnadas con películas de crudo, así como el talud, en ambas márgenes de la quebrada, desplazamiento de películas de crudo aguas abajo, este punto se ubica antes de la confluencia con el río Nieva.
Coordenadas UTM WGS84, 18M: 170624 E, 9466979 N

Fuente: Res 26-2023-DSEM.

45. En la Res. 206-203-DSEM se presenta la siguiente imagen, donde se representa el río Chiangos y el desplazamiento del petróleo crudo hasta su confluencia con el río Nieva:

Imagen N° 8: Imagen satelital del recorrido del río Chiangos

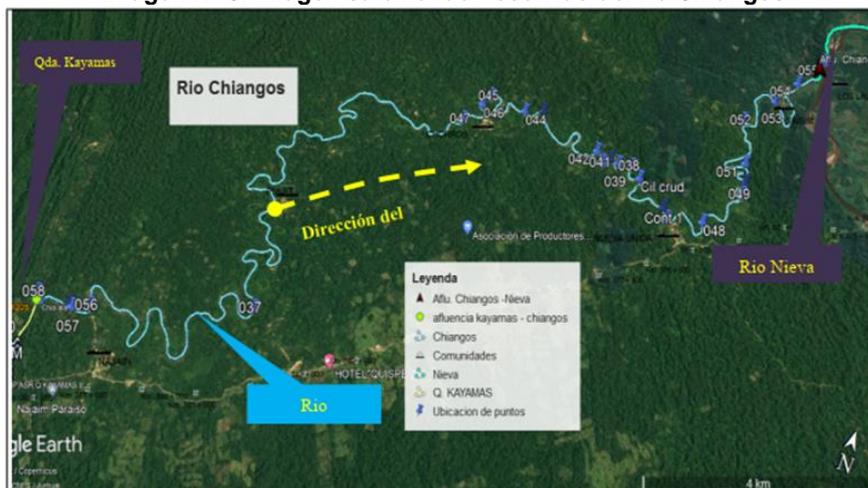


Imagen N° 1: Muestra los cuerpos de agua: río Chiangos y río Nieva, relacionados a la emergencia del km 390+184 del Tramo II del ONP, y ubicadas aguas abajo de la quebrada Kayamas, Waamak Entsa y el punto del derrame.
Fuente: Elaboración propia con datos de campo, en aplicativo Google Earth Pro.

Fuente: Res 26-2023-DSEM.

Río Nieva

46. De igual manera, durante la Supervisión Especial 2023 se verificó el desplazamiento de película, trazas³⁵ e iridiscencia³⁶ de petróleo crudo en el río Nieva, desde la confluencia con el río Chiangos, cuya coordenada inicia en UTM WGS84, zona 18M: 171031E, 9467309N hasta el punto con coordenada UTM WGS84, zona 18M: 182219E, 9491766N (60 930 metros aproximadamente), confluencia con el río Marañón; conforme a las siguientes fotografías:

³⁵ Huella, vestigio.
<https://dle.rae.es/traza>

³⁶ Reflejo de colores distintos, generalmente como los del arco iris.
<https://dle.rae.es/iridiscencia>

Imagen N° 9: Presencia de crudo de petróleo en el río Nieva



Fuente: Res 26-2023-DSEM.

47. Es importante precisar que en ambas márgenes del sector impactado del río Nieva se ubican las siguientes Comunidades Nativas: Bajo Waisin, Yantana Etsa, Nueva Alianza, Tunduza Escuela, Dauma, Japaime Escuela, Seasme, Hector Peas, y las localidades de Nieva y Juan Velazco Alvarado.
48. De la misma manera en la Res. 206-203-DSEM se presenta la siguiente imagen, donde se representa el río Nieva y el desplazamiento de la película, trazas e iridiscencia de petróleo crudo, hasta su confluencia con el río Marañón:

Imagen N° 10: Imagen satelital del recorrido del río Nieva



Imagen N° 2: Muestra los cuerpos de agua: río Chiangos y río Nieva y Río Marañón, relacionados a la emergencia del km 390+184 del Tramo II del ONP, y ubicado aguas abajo de la quebrada Kayamas, Waamak Entsa y el punto del derrame.
Fuente: Elaboración propia con datos de campo, en aplicativo Google Earth Pro.

Fuente: Res 26-2023-DSEM.

Río Marañón

49. Seguidamente, durante la Supervisión Especial 2023 se observó el desplazamiento de trazas e iridiscencias de petróleo crudo, aguas abajo de la confluencia con el río Nieva, cuyas coordenadas es: UTM WGS84, zona 18M: 182219E, 9491766N, hasta el punto con coordenada UTM WGS84, zona 18M: 235583E, 9493232N (93 830 metros aproximadamente); este último punto se ubica aguas abajo del centro poblado Saramiriza:

Imagen N° 11: Presencia de crudo de petróleo en el río Marañón



Foto N° 23: Muestreo ubicado en el río Marañón, aguas abajo del centro poblado Nieva, y de la confluencia del río Nieva y el río Marañón, punto: ONP,AS,RMAR-2
 Coordenadas UTM WGS84, 18M: 184080 E, 9492397 N

Foto N° 24: Punto de agua superficial ubicado en el río Marañón, aguas abajo del centro poblado Nieva, y de la confluencia con el río Nieva, punto: . ONP,AS,RMAR-2, se visualiza el desplazamiento de trazas de petróleo, que genera iridiscencia sobre la margen derecha del río Marañón.
 Coordenadas UTM WGS84, 18M: 184080 E, 9492397 N



Fuente: Res 26-2023-DSEM.

50. Adicionalmente, en la Res 26-2023-DSEM se presenta la siguiente imagen donde se observa un sector del río Marañón y el desplazamiento del hidrocarburo, hasta aguas abajo de la localidad de Saramiriza:

Imagen N° 12: Imagen satelital del recorrido del río Marañón



Fuente: Res 26-2023-DSEM.

Río Marañón (agua abajo de la localidad de Saramiriza)

51. Finalmente, durante la Supervisión Especial 2023 se verificó el tramo del río Marañón que va desde la localidad de Saramiriza hasta la confluencia con el río Huallaga (desembocadura del río Huallaga); que abarca una distancia de aproximadamente 270 kilómetros.
52. Al respecto, en la Res 26-2023-DSEM se precisa que aun cuando no se detectó afectación visible a los suelos y/o vegetación rivereña del cauce del río Marañón, durante la acción de supervisión realizada *in situ*, se detectó presencia de iridiscencia y trazas de una sustancia oleosa emulsionada sobre el agua en los puntos del río con mayor velocidad de flujo hasta aproximadamente 112 kilómetros aguas abajo de la localidad de Saramiriza (a la altura del poblado Estrella).
53. A continuación, se presentan los mapas de migración de petróleo crudo en atención a las áreas verificadas antes detalladas:

Imagen N° 13: Mapas de migración de petróleo crudo





Imagen N° 05: Muestra el tramo del río Marañón, evaluado durante la acción de supervisión, que va desde la localidad de Saramiriza hasta la desembocadura del río Huallaga.
Fuente: Elaboración propia, con datos de campo y el aplicativo Google Earth Pro.
Fuente: Res 26-2023-DSEM.

54. Por otra parte, en la Res 26-2023-DSEM se precisa que, de acuerdo con la información proporcionada por Petroperú, así como de lo constatado en campo durante la Supervisión Especial 2023, el administrado realizó acciones ante la emergencia ambiental, relacionadas a uso de tacones de madera y colocación de una grapa metálica de 36" de diámetro, a fin de contener la fuga; así también, la instalación de barreras de contención ubicadas en el río Chiangos y la quebrada Kayamas
55. Sin embargo, la DSEM consideró que dichas medidas no resultaban suficientes, pues no garantizaban la eficiencia de su finalidad ante la crecida de las aguas por efecto de las lluvias torrenciales que ocurren en la zona del derrame, sumado a la falta de acciones inmediatas y oportunas de recuperación del contaminante (el petróleo crudo en fase libre), lo que representa un riesgo potencial al ecosistema de la zona.

B.2 Del dictado de la medida preventiva

56. Considerando que en el punto inicial se advirtió cerca de 1 900 barriles aproximadamente (en un área de 275 m²) de petróleo crudo del derrame, contenido por un dique de tierra (construido de forma artesanal por la población) y ante las torrenciales y constantes lluvias presentes en la región, podría darse una crecida del caudal de los cuerpos de agua afectados, generando un desborde del petróleo crudo fuera de las barreras de contención instaladas y recorrer aguas abajo; por lo que, la DSEM mediante la Res. 26-2023-DSEM determinó la necesidad del dictado de las medidas preventivas detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, las misma que se resumen a continuación:
 - i) **Medida Preventiva 1:** incrementar las barreras mecánicas y oleofílicas hasta que se evidencie la contención del petróleo crudo derramado.

- ii) **Medida Preventiva 2:** implementar cuadrillas de control y mantenimiento permanente de las barreras de contención.
- iii) **Medida Preventiva 3:** realizar la recuperación inmediata del total de petróleo crudo sobrenadante en el canal de flotación.
- iv) **Medida Preventiva 4:** realizar la limpieza total del área afectada por el derrame de petróleo crudo.
- v) **Medida Preventiva 5:** Mantener las barreras mecánicas y oleofílicas existentes, las cuadrillas de control, vigilancia y mantenimiento hasta culminar la limpieza.
- vi) **Medida Preventiva 6:** Realizar la segregación y almacenamiento de los residuos sólidos generados por las actividades de recuperación y limpieza.
- vii) **Medida Preventiva 7:** Realizar el transporte y disposición final de los residuos sólidos generado.

57. Finalmente, la Autoridad de Supervisión precisó que las medidas preventivas tienen por objetivo evitar el incremento de las áreas afectadas, de los componentes suelo, vegetación y agua superficial; así como evitar que el petróleo crudo afecte una mayor superficie de los cuerpos de agua señalados, la flora y fauna silvestre presente en la zona, y de poblaciones que aún no fueron afectadas por el derrame.

C. De los alegatos presentados

C.1 Sobre el origen de la Emergencia Ambiental y la eximencia de responsabilidad

- 58. Petroperú detalla que la Emergencia Ambiental se originó por actos vandálicos de terceras personas, producto de las manifestaciones derivadas de la vacancia presidencial al ex presidente de la Republica Pedro Castillo, quienes realizaron un corte a la tubería del ONP a la altura del km 390+184.
- 59. Ante dicha situación, Petroperú refiere que efectuó las comunicaciones respectivas a las autoridades correspondientes (Organismos Fiscalizadores, Presidencia de Consejo de Ministros, Policía Nacional del Perú y Fiscalía), así como la activación de su plan de contingencia (conformación de equipo de avanzada, traslado de equipos y materiales de contención) y emisión de reportes.
- 60. En atención a lo anterior, Petroperú señala que no tiene responsabilidad frente a la ocurrencia de la Emergencia Ambiental y, consecuentemente, se encuentra ante una causal de eximente de responsabilidad administrativa por un hecho determinante de un tercero; en ese sentido, solicita que la autoridad se pronuncie sobre la causa del evento y se determine que el administrado no tiene responsabilidad frente al mencionado evento.

Análisis del TFA

61. Sobre el particular, como bien se ha desarrollado en la presente resolución, de acuerdo al artículo 11 de la Ley del SINEFA, el OEFA tiene como función general el ejercicio de la fiscalización ambiental, el cual comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, con la finalidad de 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 dictados por el OEFA; es decir, determinar la responsabilidad administrativa de los administrados en materia ambiental.
62. En esa línea, conforme lo señalado en el literal b) del mencionado artículo, como parte de la función supervisora directa, el OEFA tiene la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el mencionado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados y, adicionalmente, comprende también la facultad de dictar medidas preventivas.
63. Función que, en atención a lo señalado en el literal d) del artículo 54 del ROF OEFA³⁷, recae en la DSEM quien, entre otras funciones, emite medidas administrativas.
64. Es así que, en el numeral 22.1 del artículo 22 del Reglamento de Supervisión, establece que entre las medidas administrativas que puede dictar la Autoridad Supervisora se encuentra la medida preventiva. Asimismo, el numeral 22.4 del referido artículo señala que las medidas administrativas son dictadas sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador a que hubiera lugar.
65. En adición a lo anterior, es importante tener en cuenta que, de conformidad con el numeral 29.1 del artículo 29 del Reglamento de Supervisión, las medidas preventivas establecen acciones que el administrado debe adoptar para controlar o disminuir el inminente peligro, alto riesgo o mitigar el daño que pueda producirse en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
66. Sobre la base de las normas citadas, se desprende que las medidas preventivas dictadas por la DSEM mediante la Res 26-2023-DSEM tienen por propósito

³⁷

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

Artículo 54.- Funciones de la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas

La Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas tiene las siguientes funciones:

d) Emitir medidas administrativas, tales como medidas preventivas, mandatos de carácter particular y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental en materia de supervisión ambiental en energía y minas, cuando corresponda.

Artículo 20. - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

e) 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.

f) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

g) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.

h) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

prevenir la ocurrencia de un daño al ambiente o sus componentes, mas no atribuir la responsabilidad administrativa de Petroperú por los hechos ocurridos (Emergencia Ambiental).

67. En ese sentido, la determinación de responsabilidad administrativa y la causa que originó el evento serán materia de discusión en un eventual PAS que pudiera darse como resultado de las acciones de supervisión por la DSEM con relación a la Emergencia Ambiental.
68. En consecuencia, lo alegado por el administrado no guarda relación con la finalidad de lo resuelto mediante la Res 26-2023-DSEM, esto es, el dictado de medidas preventivas con el propósito de evitar el incremento de las áreas afectadas (componentes suelo, vegetación y agua superficial); así como, evitar que el petróleo crudo afecte una mayor superficie de los cuerpos de agua señalados, la flora y fauna silvestre presente en la zona, y de poblaciones que aún no fueron afectadas por el derrame.
69. Por lo que, no corresponde a esta Sala emitir un pronunciamiento sobre la causa del evento, ni de la responsabilidad del administrado frente al mismo, por no formar parte de lo resuelto en el acto administrativo materia de alzada; en consecuencia, este Tribunal desestima los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

C.2 Sobre la vulneración al principio de legalidad respecto a los plazos otorgados en las medidas preventivas

70. Petroperú alega que se estaría actuando contrariamente a lo dispuesto en el artículo 66-A del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM³⁸ (en adelante, **RPAAH**), al establecer plazos de cumplimiento menores a los noventa (90) días (3 meses) que establece la norma antes mencionada; lo cual vulnera el principio de legalidad.
71. En ese sentido, considera que los plazos otorgados mediante la Res. 26-2023-DSEM no son razonables y resultan insuficientes para el cumplimiento de las medidas preventivas 4, 6 y 7; por tanto, solicita se declare la nulidad de las medidas preventivas.

Análisis del TFA

72. Al respecto, el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁹ establece que las autoridades

³⁸ Cabe precisar que dicha disposición fue introducida por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 005-2021-EM, publicado en diario oficial *El Peruano* el 09 de marzo de 2021.

³⁹ **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.

administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁴⁰.

73. Por tanto, conforme se ha pronunciado esta Sala en reiteradas oportunidades⁴¹, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.
74. En ese entendido, en el artículo 66-A del RPAAH, se regulan las acciones de primera respuesta y el dictado de medidas administrativas, conforme se observa a continuación:

Artículo 66-A.- Acciones de Primera Respuesta en áreas afectadas por siniestros y/o emergencias ambientales con consecuencias negativas al ambiente

66-A.1 Las Acciones de Primera Respuesta, son principalmente las siguientes:

- Control de fuente
- Aseguramiento del área y contención.
- Recuperación superficial y disposición final del contaminante.
- Limpieza del área afectada por el contaminante.
- Disposición final de los residuos generados en las acciones anteriores.
- Acciones de rescate de fauna silvestre.
- Otras acciones que señale el Plan de Contingencia, a fin de minimizar la implicancia ambiental del siniestro o emergencia ambiental.

La aplicación de este artículo se efectúa sin perjuicio del cumplimiento obligatorio, por parte del Titular, de la normativa relacionada a emergencias ambientales que se encuentre vigente; así como, las medidas administrativas que sean ordenadas por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental.

66-A.2 Dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la ocurrencia del siniestro o emergencia, el/la Titular debe informar de manera obligatoria sobre las Acciones de Primera Respuesta ejecutadas a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, y presentar un Plan que contenga un Cronograma de

⁴⁰ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente:

Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones —decisorias o consultivas— en la normativa vigente.
El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como "vinculación positiva de la Administración a la Ley", exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

MORÓN, J. (2017) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

⁴¹ Ver Resolución N° 008-2023-OEFA/TFA-SE del 05 de enero de 2023, Resolución N° 555-2022-OEFA/TFA-SE del 21 de diciembre de 2022, entre otras.

aplicación de las Acciones de Primera Respuesta por ejecutar, que resulten aplicables al evento, debiendo precisar la magnitud de la afectación, considerando el daño ambiental y el riesgo ambiental de mantenerse dicha situación de afectación. Este plazo puede ser ampliado solo por razones de fuerza mayor, debidamente sustentadas, plazo que es fiscalizado por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental.

Sin perjuicio de lo señalado, el plazo máximo de actuación frente a la emergencia y/o siniestro a que se refiere el párrafo precedente puede ser distinto si así lo ordena la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental a través del dictado de una medida administrativa.

66-A.3 Dicho Plan tiene carácter de declaración jurada y debe considerar que el plazo máximo de duración de todas las Acciones de Primera Respuesta es de tres (3) meses, prorrogables por única vez por un plazo máximo de un (1) mes, sustentado en razones técnicas; o por un plazo mayor solo por razones de fuerza mayor, debidamente sustentadas.”

(El subrayado es agregado)

75. Como se desprende de la citada norma, al configurarse una emergencia ambiental existen dos tipos de obligaciones que deben ser ejecutadas por los sujetos obligados ambientalmente:
- i) **Acciones de Primera Respuesta:** que abarcan el control de fuente, aseguramiento del área y contención, recuperación superficial y disposición final del contaminante, limpieza del área afectada, disposición final de los residuos generados por las acciones anteriores, acciones de rescate de fauna silvestre y otras que se establezcan en el Plan de Contingencia.
 - ii) **Medidas administrativas** que sean ordenadas por la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental en el marco de sus competencias, en este caso, el OEFA.
76. De este modo, las acciones de primera respuesta son reglas específicas —tal como se señala también en la Exposición de Motivos⁴² del Decreto Supremo N° 005-2021-EM que aprobó la modificación del RPAAH —, las cuales han sido introducidas en el ordenamiento jurídico ante la necesidad de contar con reglas predecibles de actuación por parte de los titulares de las actividades de hidrocarburos ante la ocurrencia de siniestros y/o emergencias ambientales con las que, hasta la fecha de su inclusión, no se contaban y no permitían conocer con certeza la actuación de los sujetos obligados frente a este tipo de eventos.
77. En ese sentido, estas actividades, en tanto se constituyen como un mínimo requerido de control y minimización de los impactos negativos generados por la ocurrencia del evento con consecuencias negativas al ambiente, han de ser ejecutadas con independencia de las **medidas administrativas que el OEFA dicte en el marco de sus funciones, así coincidan en cuanto a su objetivo.**

⁴² <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2021/Marzo/09/EXP-DS-005-2021-EM.pdf>
Consulta: 25 de mayo de 2023.

78. En el presente caso, este Tribunal advierte que, en función al mandato dispuesto en el párrafo final del numeral 66-A.1 del RPAAH, la autoridad normativa precisó que ambas obligaciones no se contraponen; en cambio, estas obligaciones pueden complementarse perfectamente.
79. Asimismo, **al ser obligaciones disímiles** (aunque complementarias), **los plazos previstos para su ejecución también son diferentes**; por ello, el hecho de que el RPAAH establezca que las Acciones de Primera Respuesta puedan tener un plazo máximo de duración de tres (3) meses, en absoluto condiciona a la Autoridad Supervisora a fijar un plazo de cumplimiento menor para las medidas preventivas si la emergencia ambiental lo amerita.
80. En ese sentido, el OEFA dicta las medidas administrativas que considere conveniente de acuerdo con sus funciones (y dentro de su discrecionalidad⁴³) ajustándose a Derecho y ponderando la protección ambiental como objetivo prioritario de su actuación.
81. En atención a lo antes expuesto, se puede concluir que las medidas preventivas no se rigen por lo dispuesto en el artículo 66.A.3 del RPAAH. Incluso, en el supuesto de que las acciones ordenadas en calidad de medidas preventivas sean las mismas a las consideradas por el administrado en su Plan de Primera Respuesta, predomina el plazo otorgado por el OEFA mediante las medidas preventivas, de conformidad con lo indicado en el segundo párrafo del artículo 66-A-2 del RPAAH.
82. De acuerdo con ello, los plazos otorgados por la DSEM en la Res 26-2023-DSEM obedecen a la necesidad de adoptar acciones inmediatas para la contención y recuperación del petróleo en el menor tiempo posible con la finalidad de evitar el incremento de las áreas afectadas, de los componentes suelo, vegetación y agua superficial; así como evitar que el petróleo crudo afecte un área y una mayor superficie de los cuerpos de agua y poblaciones que aún no fueron afectadas por el derrame.
83. En consecuencia, no se advierte una vulneración al principio de legalidad por parte de la Autoridad Supervisora al emitir la Res 26-2023-DSEM; careciendo de sustento lo alegado por el administrado en este extremo.

C.3 Sobre el cumplimiento de las medidas preventivas 1, 2 y 3

84. Petroperú señala que las medidas preventivas 1 y 2 ya han sido atendidas con el informe técnico N° JMTO-163-2023 del 02 de marzo de 2023, evidenciando la implementación de 23 puntos de control distribuidos en la zona de la emergencia, empleando 49 barreras de contención industriales y 05 diques; además de la contratación de empresas para la custodia, control, vigilancia y recuperación en los puntos de control instalados. En ese sentido, solicita el

⁴³ Cabe precisar que, tal como ha señalado este Colegiado en anteriores pronunciamientos, "la discrecionalidad es una característica intrínseca de la actuación de la administración, lo que sin embargo no quiere decir que esta sea arbitraria. Siendo, precisamente, el diferencial entre uno y otro, que el acto, aun cuando discrecional, ha de ser motivado, legitimándose con este último el ejercicio de la potestad administrativa". Ver Resoluciones N° 167-2023-OEFA/TFA-SE y 204-2022-OEFA/TFA-SE.

archivo de las mencionadas medidas preventivas al tenerse por acreditado su implementación.

85. Por otro lado, respecto a la medida preventiva 3 presenta la siguiente tabla con la cantidad de hidrocarburo sobrenadante recuperado al 27 de febrero de 2023 correspondiente a un total de 5 000 galones:

Imagen N° 14: Tabla de hidrocarburo recuperado

Empresa	Cantidad de hidrocarburo emulsionado con agua recuperado (gal)	Cantidad de agua drenada sin presencia de HC (gal)	Cantidad de HC restante (gal)	Cantidad de hidrocarburo transportado a Estación 6 (gal)
Sector 1 – FASODI	27,439 ⁽¹⁾	14,721	12,718	5,000
Sector 2 - SERVUM	82.5 ⁽²⁾	0	82.5	0
TOTAL	27,521.5	14,721	12,800.5	5,000

Nota 1. De los 27,439 galones de HC emulsionado con agua, se realizó el proceso de drenado de agua obteniéndose un total de 12,718 galones de HC, de los cuales se ha transportado desde el Km. 390+184 Tramo II a la Estación 6 un total de 5,000 galones y queda pendiente transportar 7,715 galones.

Nota 2. Hasta el 04.02.23 se encontró crudo sobrenadante en el río Chiangos por un total de 1 barril y medio u 82.5 gal.



Foto 1. Recuperación de materiales impregnado con HC en dique 1



Foto 2. Recuperación de HC sobrenadante en dique 2

Fuente: Recurso de apelación.

86. Asimismo, Petroperú presenta la siguiente tabla del material impregnado con hidrocarburo recuperado al 27 de febrero de 2023 correspondiente a un total de 25 852,34 Kg:

Imagen N° 15: Tabla de material impregnado con hidrocarburo recuperado

Empresa	Cantidad de sacos con material impregnado con HC	Cantidad de sacos trasladados para disposición final	Peso de residuos transportados por JOSCANA (Kg)
Sector 1- FASODI	16,994	2,087 ⁽¹⁾	12,052.34
Sector 2 SERVUM	12,889	2,870	13,800
TOTAL	28,793	4,957	25,852.34

Nota 1. De los 16,994 sacos con material impregnado con hidrocarburo, el día 27.02.2023 se realizó el traslado de residuos a través de la empresa operadora de residuos JOSCANA, de un total de 2,087 sacos o 12,052.34 Kg.



Foto 3. Trasegado de crudo de cilindros hacia Blader N° 1



Foto 4. Carguío de materiales impregnados con HC

Fuente: Recurso de apelación.

87. Adicionalmente, el administrado precisa que ya no hay crudo sobrenadante en el Sector II del km 390 (5 km aguas abajo del río Chiangos hasta Río Nieva a la altura de la comunidad nativa Tunduza), cuyas distancias son: río Chiangos: aproximadamente 40 km y río Nieva: aproximadamente 20 km.
88. Sobre el particular, Petroperú cuestiona la distancia estimada para la recuperación de las áreas afectadas (305 107 metros), así como el volumen estimado del hidrocarburo derramado (3 668 barriles) al no haber participado de la diligencia y no obrar ningún medio probatorio que sustente lo anterior; por lo que, precisa que se reserva el derecho a presentar el valor que calcule una vez restablecido el bombeo en el tramo afectado.

Análisis del TFA

89. Al respecto, como bien esta Sala viene analizando en la presente resolución, dentro de las funciones conferidas al OEFA, se encuentra la función supervisora directa ejercida por la DSEM, quien dentro de sus facultades dicta medidas administrativas, como es el caso de las medidas preventivas.
90. En dicho ejercicio es que, en el presente caso, mediante la Res 26-2023-DSEM la DSEM ordenó a Petroperú, en el marco de su discrecionalidad, siete (7) medidas preventivas en atención a lo verificado durante la Supervisión Especial 2023 mediante la cual se atendió la Emergencia Ambiental.
91. En ese sentido, corresponde a dicha Autoridad determinar y emitir pronunciamiento respecto al cumplimiento de las medidas preventivas ordenadas mediante la Res. 26-2023-DSEM; ello acorde a lo establecido en el numeral 29.6 del artículo 29 del Reglamento de Supervisión⁴⁴.
92. En ese sentido, puesto que los alegatos presentados por el administrado se encuentran direccionados a la verificación del cumplimiento de las medidas preventivas 1, 2 y 3, no corresponde a esta Sala emitir un pronunciamiento al respecto, siendo la Autoridad de Supervisión el órgano competente para dicho pronunciamiento.
93. Por otro lado, respecto al cuestionamiento realizado por Petroperú con relación a la distancia estimada de las áreas afectadas, así como del volumen estimado del hidrocarburo derramado; cabe precisar que, conforme lo detallado en la Res. 26-2023-DSEM, los valores obtenidos por la Autoridad de Supervisión se encuentran respaldados en lo constatado durante la Supervisión Especial 2023, mediante la verificación de los puntos afectados⁴⁵, en donde se observó sustancia oleosa en pequeñas proporciones (crudo emulsionado) que genera iridiscencia y trazas sobre los cuerpos de agua, lo cual se encuentra sustentado

⁴⁴ **Reglamento de Supervisión**

Artículo 29.- Procedimiento para la aplicación de medidas preventivas

29.6 En caso de cumplirse una medida administrativa, la autoridad de supervisión comunicará dicho resultado al administrado.

⁴⁵ Desde el punto inicial del derrame Km 390+184 hasta el río Marañón aguas abajo de la localidad de Saramiriza.

en vistas fotográficas, monitoreos y georreferenciación de los puntos verificados.

94. Asimismo, respecto al volumen del derrame detallado en la Res. 026-2023-DSEM, este ha sido calculado utilizando el método volumétrico (tradicional), considerando el caudal de 0,75 l/s multiplicándolo por la cantidad de tiempo en el que se dio el derrame⁴⁶, en este caso, de 9 días (del 18 al 27 de enero de 2023).
95. Ello sin perjuicio de que Petroperú se encuentra facultado a ofrecer mayor información detallada sobre la distancia estimada de las áreas afectadas, así como del volumen estimado del hidrocarburo derramado, en atención a las investigaciones que pueda realizar y los medios probatorios pertinentes que puedan presentar, conforme lo señalado en los artículos 68 y 167 del TUO de la LPAG⁴⁷, la cual deberá ser evaluada oportunamente por la Autoridad de Supervisión.

C.4 Sobre la variación y ampliación del plazo de las medidas preventivas 5 y 6

96. Respecto a la medida preventiva 5, Petroperú señala que ya viene ejecutando esta medida, a través de la contratación de empresas terceras, las mismas que vienen realizando las actividades de recuperación en la zona conforme lo señalado en la medida preventiva 3.
97. Asimismo, precisa que se ha utilizado barreras mecánicas de PVC, que cuentan con un francobordo⁴⁸ que retiene el hidrocarburo sobrenadante, que es de mejor característica que las barreras oleofílicas, que por sus dimensiones y contextura no podrían ser usadas en ríos o quebradas con agua que fluye constantemente, ya que el crudo las rebasaría.
98. En ese sentido, Petroperú solicita la variación de la medida preventiva 5, en tanto operativamente no es necesario el uso de barreras oleofílicas y el archivamiento de la medida, al ya estar incorporada en la medida preventiva 3.
99. Por otro lado, respecto a la medida preventiva 6, el administrado señala que desde el 27 de febrero de 2023 inició un servicio de segregación y transporte de residuos.
100. Sin embargo, precisa que el plazo otorgado no resulta razonable, ni suficiente,

⁴⁶ Volumen = Caudal x tiempo. Realizándose las conversiones de unidades de segundo a día y de litros a barriles.

⁴⁷ **TUO de la LPAG**
Artículo 68.- Suministro de información a las entidades
68.1 Los administrados están facultados para proporcionar a las entidades la información y documentos vinculados a sus peticiones o reclamos que estimen necesarios para obtener el pronunciamiento.

Artículo 167. Elaboración de actas
167.2 En los procedimientos administrativos de fiscalización y supervisión, los administrados, además, pueden ofrecer pruebas respecto de los hechos documentados en el acta.

⁴⁸ Componente para impedir o reducir las salpicaduras
https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/plan-ribera/contaminacion-marina-accidental/recuperacion_hidrocarburos.aspx

puesto que: (i) tiene dificultades de accesibilidad a la zona de trabajo, debido a la época creciente del agua en la zona; así como, (ii) al ser una empresa pública de Derecho Privado, las contrataciones se encuentran reguladas por lo dispuesto en el Reglamento de Adquisiciones y Contrataciones, similar al régimen previsto en la Ley de Contrataciones del Estado. Por lo que, solicita la variación del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida preventiva 6.

Análisis del TFA

101. Sobre el particular, a lo largo de la presente resolución esta Sala ha señalado que la DSEM, en atención a sus funciones conferidas, mediante la Res 26-2023-DSEM ordenó a Petroperú siete (7) medidas preventivas y, en el marco de su discrecionalidad, otorgó plazos para sus cumplimientos.
102. Al respecto, este Tribunal verifica que, los plazos otorgados por la DSEM mediante la Res. 26-2023-DSEM se encuentran motivados y bajo la razonabilidad necesaria al encontrarse dentro de lo que exige la normativa aplicable y al ser técnicamente viables (las acciones no requieren de obras de gran envergadura), además que se orientan a ser ejecutadas en el menor plazo posible a fin de evitar una mayor afectación producto de la Emergencia Ambiental. Esta motivación permite entender que estamos ante plazos que se encuentran dentro de los límites de razonabilidad.
103. Lo antes detallado se observa en los considerandos 86 al 100 de la Res 26-2023-DSEM, tal como se muestra a continuación:

Imagen N° 16: Extracto de la Res 26-2023-DSEM

86. Para la determinación del plazo de ejecución de la primera medida, referida a la instalación de barreras de contención adicionales, se considera un plazo de **diez (10) días hábiles**, pues la instalación de éstas no requiere de obras de gran envergadura. Dicha medida se orienta a ser ejecutada de manera inmediata y en el menor plazo posible, con la finalidad de evitar que el petróleo crudo derramado continúe migrando y afectando las aguas de la Quebrada sin nombre, Quebrada Waamak Entsa, Quebrada Kayamas, río Chiangos, río Nieva y río Marañón.
87. Por ello, se considera razonable otorgar un plazo de diez (10) días hábiles, debido a que la logística es menor, pues comprende el desplazamiento terrestre y por cuerpos de agua navegables. El periodo de tiempo otorgado es suficiente para implementar barreras adicionales y garantizar la contención del petróleo crudo derramado, y se contabiliza desde el día hábil siguiente de la notificación de la presente Resolución, plazo que resulta razonable para realizar las acciones señaladas.
88. En cuanto a la segunda medida, referida a implementar cuadrillas de control y mantenimiento permanente de las barreras de contención, se considera un plazo de **diez (10) días hábiles**, puesto que para el cumplimiento de esta medida no se realiza ninguna obra, únicamente se requiere actividades de gestión y coordinación para designar al personal del administrado que se encargará de dicha labor.
89. Por ello, se considera razonable otorgar un plazo de diez (10) días hábiles para implementar las cuadrillas de control y mantenimiento permanente de las barreras de contención y garantizar la contención del petróleo crudo derramado, contado desde el día hábil siguiente de la notificación de la presente Resolución.
90. Respecto a la tercera medida, referida a la recuperación del petróleo crudo derramado, considerando el volumen derramado mayor a **1900 barriles** aproximadamente contenido en un dique, y el área afectada aproximada de **402 m²** en el derecho de vía, y **305 107 m** de cuerpos de agua afectados, se considera un plazo de **cuarenta y cinco (45) días hábiles**, pues no requiere realizar obras de gran envergadura y que esta medida se orienta a ser ejecutada en el menor plazo posible dentro de los límites de razonabilidad.
91. Por ello, esta Dirección considera razonable otorgar un plazo de **cuarenta y cinco (45) días hábiles** para culminar con la recuperación del petróleo crudo derramado, contado desde el día hábil siguiente de la notificación de la presente Resolución.
92. Para la determinación del plazo de ejecución de la cuarta medida, referida a la limpieza total del petróleo crudo derramado, se considera el plazo de **noventa (90) días calendario**, puesto que el área afectada es de gran extensión y el crudo se encuentra dispersado e impregnado en ambos márgenes de los cuerpos de agua, lo que permitiría realizar dicha labor en ese plazo¹⁷.

93. Por ello, se considera razonable otorgar un plazo de noventa días, para la limpieza total del petróleo crudo derramado y garantizar que los componentes ambientales se encuentren comprendidos dentro de los ECA's, contado desde el día hábil siguiente de la notificación de la presente Resolución.
94. Para **la quinta medida**, referida a mantener todo el tiempo las barreras mecánicas y oleofílicas; así como las cuadrillas de mantenimiento, vigilancia y control de las mismas, se estima la necesidad de establecer su ejecución **hasta culminar las acciones de limpieza total del área afectada por el derrame de petróleo crudo**, en tanto que tiene por objetivo evitar que el petróleo crudo migre a otras áreas no afectadas.
95. Por ello, esta Dirección considera razonable que el plazo de ejecución de la medida sea inmediato y hasta que culmine las acciones de limpieza del área total afectada por el derrame.
96. Sobre **la sexta medida**, referida a la segregación y almacenamiento de los residuos, estas acciones tienen por objetivo garantizar que los residuos generados como consecuencia de las acciones de recuperación y limpieza total del petróleo crudo derramado sean almacenados en condiciones seguras y ambientalmente adecuadas.
97. En consideración a que no se requiere de obras de gran envergadura **para** la implementación de **la sexta medida** y que se encuentra supeditada a la ejecución de las medidas señaladas líneas arriba, se considera razonable que se realice de manera inmediata y hasta **veinte (20) días hábiles** contados a partir del día siguiente de haber culminado la limpieza del área afectada.
98. Sobre **la séptima medida**, referida al transporte y disposición final de los residuos, estas acciones tienen por objetivo garantizar que los residuos generados como consecuencia de las acciones de recuperación y limpieza total del petróleo crudo derramado sean transportadas y dispuestos en condiciones seguras.
99. Toda vez que, no se requiere de obras de gran envergadura para la implementación de **la séptima medida** y que se encuentra supeditada a la ejecución de las medidas anteriores, se considera razonable que se realice de manera inmediata y hasta treinta **(30) días hábiles** contados a partir del día hábil siguiente de haber culminado las actividades de segregación y almacenamiento.
100. En ese sentido, los plazos para la ejecución que demandan realizar dichas acciones son razonables en tanto no requieren de obras de gran envergadura y se orientan a ser ejecutadas en el menor plazo posible debido al alto riesgo y dentro de los límites de razonabilidad.

Fuente: Res 26-2023-DSEM

104. Ahora bien, de los alegatos presentados por Petroperú contra la obligación (uso de barreras mecánicas y oleofílicas—medida preventiva 5) y los plazos otorgados para la ejecución de las medidas preventivas (dificultades de accesibilidad a la zona por lluvias y procedimientos burocráticos por ser una empresa pública—medida preventiva 6), a criterio de esta Sala, se observa que en el fondo constituyen una solicitud de variación y prórroga del plazo de las medidas preventivas 5 y 6, respectivamente.

105. En este sentido, en atención a lo regulado en los artículos 23 y 24 del Reglamento de Supervisión⁴⁹, el órgano competente para pronunciarse al respecto es la Autoridad de Supervisión; por lo que, no corresponde a este Tribunal resolver dicha solicitud.
106. En esta línea, y a fin de garantizar el derecho a la doble instancia del administrado, corresponde a la DSEM emitir un pronunciamiento sobre los argumentos del administrado para que se varíe y/o amplíe el plazo de las medidas preventivas ordenadas.
107. Sobre la base de los fundamentos expuesto en la presente resolución, esta Sala advierte que, en el presente caso, las medidas preventivas ordenadas mediante la Res. 26-2023-DSEM fueron emitidas en plena observancia del principio de legalidad, debido procedimiento (en su dimensión del derecho a obtener una decisión motivada) y razonabilidad. En consecuencia, las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución fueron debidamente ordenadas por la DSEM y se ajustan al ordenamiento jurídico vigente.

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, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución N° 00026-2023-OEFA/DSEM del 08 de febrero de 2023, que ordenó a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. el cumplimiento de las medidas preventivas señaladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- DISPONER que la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA evalúe la solicitud de variación y prórroga de plazo efectuada por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. respecto a las medidas preventivas 5 y 6, respectivamente; así como del cumplimiento de las medidas preventivas 1, 2 y 3,

⁴⁹

Reglamento de Supervisión

Artículo 23.- Prórroga de medidas administrativas

- 23.1 La Autoridad de Supervisión puede prorrogar el plazo para el cumplimiento de la medida administrativa, de oficio o a pedido del administrado.
- 23.2. La solicitud de prórroga del administrado debe ser debidamente sustentada y presentada antes del término del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida administrativa.
- 23.3 La Autoridad de Supervisión debe pronunciarse sobre las solicitudes de prórroga mediante resolución directoral debidamente motivada.

Artículo 24.- Variación de medidas administrativas

- 24.1 La Autoridad de Supervisión puede variar lo dispuesto en los mandatos de carácter particular y las medidas preventivas, a solicitud de parte o de oficio (...).

(El subrayado es agregado)

conforme a sus competencias, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO.- NOTIFICAR la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

[RRAMIREZA]

[CNEYRA]

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UPATRONI]

[UMEDRANO]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 05282387"



05282387