



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

RESOLUCIÓN N° 262-2025-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE : 0259-2020-DSEM-CHID

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN AMBIENTAL EN ENERGÍA Y MINAS

ADMINISTRADO : NOREX ENERGÍA S.A.¹

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN N° 00023-2025-OEFA/DSEM

SUMILLA: *Se confirma la Resolución N° 00023-2025-OEFA/DSEM del 21 de enero de 2025, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N° 0004-2023-OEFA/DSEM del 19 de enero de 2023, que ordenó a Norex Energía S.A. el cumplimiento de las medidas preventivas descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Lima, 28 de abril de 2025

I. ANTECEDENTES

1. Norex Energía S.A.² (en adelante, **Norex**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos líquidos en el Lote Z-2B (en adelante, **Unidad Fiscalizable**), ubicado en los distritos La Brea, Lobitos, Pariñas, El Alto y Los Órganos, provincia de Talara y departamento de Piura.
2. Respecto de dicha Unidad Fiscalizable, el administrado cuenta, entre otros, con los siguientes instrumentos de gestión ambiental (en adelante, **IGA**):
 - 2.1 Estudio de Impacto Ambiental en el zócalo continental lote Z-2B, aprobado con Resolución Directoral N° 043-94-EM/DGH del 5 de agosto de 1994 (en adelante, **EIA del Lote Z-2B**).
 - 2.2 Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote Z-2B, aprobado con Resolución Directoral N° 048-96-EM-DGH del 16 de febrero de 1996 (en

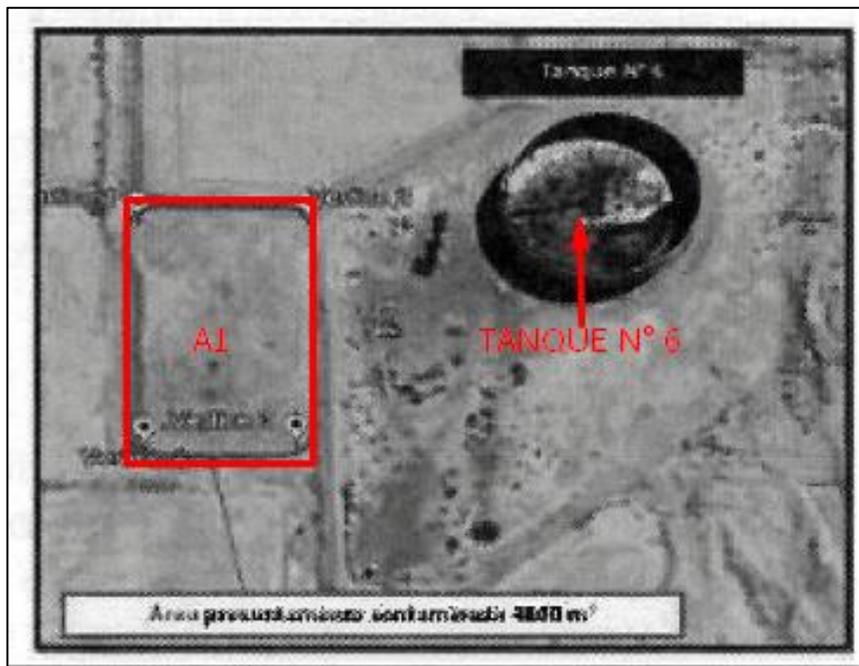
¹ Antes con razón social "Savia Perú S.A.".

² Registro Único de Contribuyentes N° 20203058781.

adelante, **PAMA del Lote Z-2B**).

- 2.3 Estudio de Impacto Ambiental para un área de disposición de desechos y relleno industrial para las operaciones marinas en el Lote Z-2B, aprobado con Resolución Directoral N° 431-97-EM/DGH del 6 de agosto de 1997 (en adelante, **EIA del Lote Z-2B para un Área de Disposición**).
 - 2.4 Informe Técnico Sustentatorio del proyecto "Modificación de los Componentes Auxiliares del Pozo existente L-4-7 para la reinyección de las aguas de producción del Lote Z-2B", aprobado con Resolución Directoral N° 375-2014-MEM-DGAAE del 26 de noviembre de 2014 (en adelante, **ITS del Pozo L-4-7**).
3. Del 12 al 21 de junio de 2019³, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una acción de supervisión regular en la Unidad Fiscalizable (en adelante, **Primera Acción de Supervisión 2019**) en la cual se identificó un área afectada con hidrocarburos de aproximadamente 4 800 m² —0,48 hectáreas— (en adelante, **Área A1**). El análisis de los hechos verificados se encuentran contenidos en el Informe de Supervisión N° 434-2019-OEFA/DSEM-CHID del 31 de diciembre de 2019 (en adelante, **Informe de Supervisión I**).

Imagen N° 1: Vista del Área A1



Fuente: Informe de Supervisión I

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

³ Realizada en el marco del Expediente N° 0132-2019-DSEM-CHID.

- Del 23 al 30 de octubre de 2019⁴, la Autoridad Supervisora también realizó una acción de supervisión regular en la Unidad Fiscalizable (en adelante, **Segunda Acción de Supervisión 2019**) identificando otra área afectada con hidrocarburos de aproximadamente 10 000 m² —1 hectárea— (en adelante, **Área A2**). La evaluación de los hechos advertidos se encuentran contenidos en el Informe de Supervisión N° 347-2020-OEFA/DSEM-CHID del 13 de julio de 2020 (en adelante, **Informe de Supervisión II**).

Imagen N° 2: Vista del Área A2



Fuente: Informe de Supervisión II

- Del 11 de agosto al 13 de noviembre de 2020⁵, la DSEM realizó otra acción de supervisión en la Unidad Fiscalizable (en adelante, **Supervisión 2020**) en el cual se verificó componentes e infraestructuras relacionadas con las actividades de Norex. El análisis de los resultados de esta supervisión se encuentran contenidos en el Informe de Supervisión N° 00416-2024-OEFA/DSEM-CHID del 13 de noviembre del 2024 (en adelante, **Informe de Supervisión III**).
- El 18 de marzo de 2021, a través del Informe N° 00012-2021-OEFA/DEAM-SSIM (en adelante, **Informe DEAM**), la Dirección de Evaluación Ambiental (**DEAM**) del OEFA analizó de la posible presencia de Pasivos Ambientales en el Subsector de Hidrocarburos (en adelante, **PASH**) en las Áreas A1 y A2, concluyendo que las referidas áreas no presentaban las características de un pasivo ambiental.
- El 10 de marzo de 2022, mediante la Resolución N° 00041-2022-OEFA/DSEM⁶ (en adelante, **Resolución DSEM I**), la DSEM impuso a Norex el cumplimiento de un

⁴ Realizada en el marco del Expediente N° 0263-2019-DSEM-CHID.

⁵ Realizada en el marco del Expediente N° 0259-2020-DSEM-CHID.

⁶ Notificada al administrado el 18 de marzo de 2022.

mandato de carácter particular⁷. Sin embargo, el 28 de junio de 2022, a raíz del recurso de apelación⁸ interpuesto por el administrado contra la referida resolución, a través de la Resolución N° 271-2022-OEFA/TFA-SE⁹, el TFA revocó la Resolución DSEM I¹⁰.

8. El 5 de diciembre de 2022, mediante la Carta N° 02053-2022-OEFA/DSEM¹¹, la DSEM convocó al administrado a una reunión virtual a fin de informar sobre la ejecución de algunas actividades de remediación en las Áreas A1 y A2. La referida reunión se desarrolló el 20 de diciembre de 2022.
9. Sobre la base de lo antes expuesto, el 19 de enero de 2023, la DSEM emitió la Resolución N° 0004-2023-OEFA/DSEM¹² (en adelante, **Resolución DSEM II**) con la cual ordenó a Norex el cumplimiento de las siguientes medidas preventivas:

Cuadro N° 1: Detalle de las medidas preventivas

N°	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Realizar la limpieza y descontaminación del suelo de las áreas A1 y A2, ubicadas en la Batería PTS del Lote Z-2B, así como realizar la reconfiguración de las áreas intervenidas que a la fecha hayan sido afectadas por la migración del contaminante, hasta lograr que la calidad del suelo mencionado cumpla con los ECA para Suelo 2013 en la categoría de uso de suelo industrial.	Hasta sesenta (60) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de notificada la Resolución DSEM II.	A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Norex deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de haber culminado el plazo de cumplimiento, un (1) informe técnico que contenga: (i) El detalle de los trabajos de limpieza y descontaminación de las áreas A1 y A2. Para ello deberá realizar un informe que contenga como mínimo la descripción detallada, la metodología, la profundidad del área a intervenir y la forma secuencial de las actividades de limpieza y descontaminación efectuadas, asimismo, el detalle de los trabajos de la reconfiguración de las áreas intervenidas.

⁷ La obligación del mandato de carácter particular consistía en la incorporación de acciones de remediación de las Áreas A1 y A2, ubicadas en la Batería PTS, al Plan de Abandono por vencimiento de contrato del Lote Z-2B.

⁸ Presentada el 8 de abril de 2022 mediante escrito con Registro N° 2022-E01-032559.

⁹ Notificada al administrado el 30 de junio de 2022.

¹⁰ El TFA señaló que era materialmente imposible para el administrado incorporar las acciones de remediación de las áreas afectadas al trámite de aprobación del Plan de Abandono del Lote Z-2B, esto porque el referido trámite se interrumpió primero, con el término de la etapa de evaluación del referido instrumento –a diez (10) días de iniciado el plazo de cumplimiento– y, finalmente, con su aprobación, cinco (5) meses antes del vencimiento del plazo otorgado. Sin perjuicio de ello, el Tribunal señaló que lo resuelto no enervaba la posibilidad de que la Autoridad de Supervisión del OEFA pueda emitir otras medidas administrativas correspondientes a las áreas materia del presente análisis.

¹¹ Notificada al administrado el 5 de diciembre de 2022.

¹² Notificada al administrado el 20 de enero de 2023.

	<p>En adelante, Medida Preventiva I.</p>		<p>Sobre lo anterior, deberá adjuntar evidencias tales como: registros, órdenes de trabajo, fotografías y/o videos, debidamente fechados y georreferenciados (las fotos y videos deben ser fechados y con coordenadas UTM WGS 84), u otros medios probatorios que se consideren necesarios para acreditar el cumplimiento de la medida ordenada.</p> <p>(ii) Un informe del análisis de los resultados del muestreo de comprobación de los suelos después de las acciones de limpieza y descontaminación, para lo cual deberán de cumplir con la distribución adecuada de los puntos de muestreo de suelo y el número mínimo de puntos de muestreo en el área afectada conforme la Guía para Muestreo de Suelo. Además, la comparación de los resultados con los estándares nacionales de calidad ambiental correspondientes. Asimismo, deberá adjuntar los informes de ensayo y cadenas de custodia respectivas, emitidos por un laboratorio con métodos acreditados ante el INACAL, así como la evidencia visual probatoria (fotografías y/o videos; todas las evidencias debidamente fechadas y georreferenciadas), u otros medios probatorios que se considere necesarios para acreditar el cumplimiento de la medida ordenada. De igual manera, el administrado deberá indicar la metodología de muestreo utilizada de acuerdo a la Guía para Muestreo de Suelo.</p> <p>Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite en el plazo señalado.</p>
2	<p>Almacenar y trasladar la totalidad de los residuos peligrosos y no peligrosos, desde los almacenes primarios y/o intermedios hacia el almacenamiento central, generados como consecuencia de las actividades de limpieza y descontaminación de las áreas A1 y A2, así como de la limpieza de las</p>	<p>Hasta setenta (70) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de notificada la Resolución DSEM II.</p>	<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Norex deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de haber culminado el plazo de cumplimiento, un (1) informe técnico que contenga:</p> <p>(i) El detalle del manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos (generación, cantidades y volúmenes generados, acondicionamiento, segregación, almacenamiento primario</p>

	<p>áreas y componentes ambientales que resulten afectados por la migración del hidrocarburo, todo ello de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, 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.</p> <p>En adelante, Medida Preventiva II.</p>		<p>y/o intermedio, el traslado al almacenamiento central y el almacenamiento central), adjuntando los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), registros de internamiento, de los mencionados residuos generados como consecuencia de las actividades de limpieza de las áreas A1 y A2, así como de la limpieza de las áreas y componentes ambientales que hayan resultado afectados por la migración del hidrocarburo u otros medios probatorios que se considere necesarios para acreditar el cumplimiento de la medida ordenada.</p> <p>(ii) Registros fotográficos y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84 que evidencien el retiro total de los puntos de almacenamiento primario y/o intermedio de residuos, implementados a consecuencia de los trabajos de limpieza y descontaminación de las áreas afectadas, en caso corresponda.</p> <p>Dicha documentación deberá ser remitida a través de la Mesa de Partes Virtual del OEFA: https://sistemas.oefa.gob.pe/mpv/#/tramite en el plazo señalado.</p>
3	<p>Realizar el transporte y disposición final, en una infraestructura de disposición final, de los residuos sólidos peligrosos generados como consecuencia de las actividades de la limpieza y descontaminación del suelo de las áreas A1 y A2, ubicadas en la Batería PTS del Lote Z2B, así como de la limpieza de las áreas y componentes ambientales que resulten afectados por la migración del hidrocarburo, de acuerdo con las especificaciones técnicas del Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, Reglamento del</p>	<p>Hasta ochenta y cinco (85) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de notificada la Resolución DSEM II.</p>	<p>A fin de verificar el cumplimiento de la presente medida preventiva, Norex deberá remitir al OEFA en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de haber culminado el plazo de cumplimiento, un (1) informe técnico que contenga:</p> <p>(i) El detalle de las acciones realizadas para el transporte y la disposición final de los residuos sólidos peligrosos, adjuntando los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), manifiestos de disposición, guías de remisión y otros que se consideren necesarios para acreditar la disposición de los residuos en una infraestructura de disposición final.</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>

Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus instrumentos de gestión ambientales aplicables.		
En adelante, Medida Preventiva III.		

Fuente: Resolución DSEM II

Elaboración: TFA

10. El 10 de febrero de 2023¹³, el administrado interpuso recurso de reconsideración¹⁴ contra la Resolución DSEM II.
11. El 22 de marzo, 14 de abril y 19 de abril de 2023, a través de las Cartas SP-OM-0288-2023¹⁵, SP-OM-0369-2023¹⁶ y SP-OM-0383-2023¹⁷, respectivamente, el administrado presentó una solicitud de suspensión y prórroga del plazo para cumplir con ejecutar las medidas preventivas descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución. Motivo por el cual, el 22 de mayo de 2023, con la Resolución N° 00093-2023-OEFA/DSEM¹⁸ (en adelante, **Resolución DSEM III**), la DSEM otorgó una prórroga de plazo para el cumplimiento de las medidas preventivas impuestas en la Resolución DSEM II¹⁹.
12. El 13 de junio de 2023²⁰, Norex interpuso recurso de reconsideración²¹ contra la Resolución DSEM III.
13. El 22 de junio de 2023, mediante la Resolución N° 0108-2023-OEFA/DSEM²² (en adelante, **Resolución DSEM IV**) la Autoridad Supervisora declaró improcedente el

¹³ Escrito con Registro N° 2023-E01-168706.

¹⁴ Mediante escritos con Registro Nros. 2023-E01-449761 y 2023-E01-465455, Norex presentó información complementaria al recurso de reconsideración.

¹⁵ Escrito con Registro N° 2023-E01-404480.

¹⁶ Escrito con Registro N° 2023-E01-448469.

¹⁷ Escrito con Registro N° 2023-E01-453754.

¹⁸ Notificada al administrado el 23 de mayo de 2023.

¹⁹ Debido a la prórroga otorgada por la DSEM, los plazos de cumplimiento de las medidas preventivas quedaron de la siguiente manera: **(i)** Para la Medida Preventiva I, el plazo de cumplimiento es de cuarenta (40) días hábiles contados a partir del día siguiente hábil de notificada la Resolución DSEM III; **(ii)** Para la Medida Preventiva II, el plazo de cumplimiento es de cincuenta (50) días hábiles contados a partir del día siguiente hábil de notificada la Resolución DSEM III; y, **(iii)** Para la Medida Preventiva I, el plazo de cumplimiento es de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente hábil de notificada la Resolución DSEM III.

²⁰ Escrito con Registro N° 2023-E01-476292.

²¹ Mediante escrito con Registro N° 2023-E01-534361, Norex presentó información complementaria al recurso de reconsideración.

²² Notificada al administrado el 23 de junio de 2023.

recurso de reconsideración presentado contra la Resolución DSEM II; no obstante, el 18 de julio de 2023²³, Norex interpuso recurso de apelación²⁴ contra la Resolución DSEM IV.

14. Del 16 al 21 de agosto de 2023²⁵, la DSEM realizó una acción de supervisión en la Unidad Fiscalizable (en adelante, **Supervisión 2023**) para verificar la ejecución de las medidas preventivas impuestas mediante la Resolución DSEM II, advirtiéndose, entre otros, que en el Área A2 el administrado había realizado excavaciones. Los hechos verificados se encuentran en el Acta de la Supervisión 2023.

Cuadro N° 2: Vista de excavaciones realizadas por Norex

Fotografía N° 1: Vista de Calicata 1	Fotografía N° 2: Vista de Calicata
	
<p>Fuente: Acta de la Supervisión 2023</p> <p>Nota: Tiene una profundidad de 1.78 metros (desde la superficie hasta el agua subterránea).</p>	<p>Fuente: Acta de la Supervisión 2023</p> <p>Nota: Tiene una profundidad de 1.5m. (desde la superficie hasta el agua subterránea).</p>

Elaboración: TFA

15. El 4 de enero de 2024, con la Resolución N° 00003-2024-OEFA/DSEM²⁶ (en adelante, **Resolución DSEM V**), la DSEM declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución DSEM III; sin embargo, el 26 de enero de 2024²⁷, el administrado presentó recurso de apelación²⁸ contra la Resolución DSEM V.
16. El 7 de marzo de 2024, a través de la Resolución N° 191-2024-OFA/TFA-SE²⁹, el TFA declaró la nulidad de la Resolución DSEM IV por haberse vulnerado el debido procedimiento y dispuso retrotraer el procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

²³ Escrito con Registro N° 2023-E01-514862.

²⁴ Mediante escrito con Registro N° 2023-E01-534368, Norex presentó información complementaria al recurso de apelación.

²⁵ Realizada en el marco del Expediente N° 0258-2023-DSEM-CHID.

²⁶ Notificada al administrado el 5 de enero de 2024.

²⁷ Escrito con Registro N° 2024-E01-012465.

²⁸ Mediante escrito con Registro N° 2024-E01-028615, Norex presentó una ampliación a su recurso de apelación.

²⁹ Notificada al administrado el 13 de marzo de 2024.

17. El 10 de abril de 2024, mediante la Carta SP-LED-0249-2024³⁰, el administrado presentó argumentos a fin de declarar la nulidad o revocación de las medidas preventivas ordenadas con la Resolución DSEM II; motivo por el cual, el 21 de mayo de 2024, a través de la Carta N° 1039-2024-OEFA/DSEM³¹, la Autoridad de Supervisión convocó a una reunión virtual a fin de que Norex exponga sus argumentos técnicos y legales relacionados con el recurso de reconsideración presentado contra la Resolución DSEM II. La reunión se llevó a cabo el 6 de junio de 2024.
18. El 14 de mayo de 2024, con la Resolución N° 341-2024-OEFA/TFA-SE³², el TFA confirmó la Resolución DSEM V, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral III (con el cual se resolvió prorrogar los plazos de cumplimiento de las medidas preventivas impuestas a Norex).
19. El 21 de enero de 2025, a través de la Resolución N° 00023-2025-OEFA/DSEM³³ (en adelante, **Resolución DSEM VI**), la Autoridad Supervisora declaró infundado el recurso de reconsideración presentado contra la Resolución DSEM II.
20. El 10 de febrero de 2025, Norex interpuso un recurso de apelación³⁴ contra la Resolución DSEM VI, asimismo, solicitó el uso de la palabra para exponer sus argumentos.
21. El 3 de abril de 2025, el administrado presentó un escrito complementario³⁵ a su recurso de apelación y reiteró su solicitud del desarrollo de una audiencia de informe oral. Respecto a dicha solicitud, esta Sala no ha considerado necesario que se lleve a cabo la audiencia de informe oral³⁶, ya que esta instancia cuenta con la documentación suficiente para resolver el recurso de apelación interpuesto y, a lo largo del procedimiento, el administrado pudo exponer y sustentar sus argumentos para cuestionar las decisiones adoptadas por la Autoridad.

II. PROCEDENCIA

22. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado³⁷ y cumple con los requisitos previstos en los artículos

³⁰ Escrito con Registro N° 2023-E01-521203.

³¹ Notificada al administrado el 23 de mayo de 2024.

³² Notificada al administrado el 16 de mayo de 2024.

³³ Notificada al administrado el 22 de enero de 2025.

³⁴ Escrito con Registro N° 2025-E01-019968.

³⁵ Escrito con Registro N° 2025-E01-046662.

³⁶ Según el acuerdo adoptado en la Sesión N° 039-2025-TFA/SE del 24 de abril de 2025.

³⁷ La Resolución DSEM VI fue notificada al administrado el 22 de enero de 2025 y Norex presentó el recurso de apelación contra la referida resolución el 10 de febrero de 2025; es decir, dentro del plazo de los quince (15) días hábiles.

218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³⁸ (**TUO de la LPAG**); razón por la cual, es admitido a trámite.

III. CUESTIÓN PREVIA

23. En su apelación y escrito complementario, Norex solicita que se lleve a cabo una audiencia de informe oral ante esta instancia y precisa que la negativa de tal solicitud implicaría una vulneración de los principios del debido procedimiento y verdad material.
24. Al respecto, según se ha expuesto en Antecedentes, esta Sala no ha considerado necesario que se lleve a cabo la audiencia de informe oral, ya que se cuenta con la documentación suficiente para resolver el recurso de apelación interpuesto y, a lo largo del procedimiento, Norex pudo exponer y sustentar sus argumentos para cuestionar las decisiones adoptadas por la Autoridad; razón por la cual, tomando en cuenta la naturaleza de este procedimiento, la negativa del informe oral no vulnera el principio del debido procedimiento (el derecho “a ser oído”), ni el derecho de defensa³⁹.
25. De igual modo, respecto a la vulneración al principio de verdad material⁴⁰, este principio exige que la Autoridad realice una plena verificación de los hechos que sustentan sus decisiones, permitiéndole tener certeza y convicción sobre su decisión; por ende, el no brindar una audiencia de informe oral no implica *per se* una trasgresión al referido principio.

³⁸ **TUO de la LPAG**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante el Decreto Legislativo N° 1633, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de agosto de 2024, 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. Excepcionalmente en los procedimientos administrativos de instancia única de competencia de los consejos directivos de los organismos reguladores, el recurso de reconsideración se resuelve en el plazo de treinta (30) 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.

³⁹ El Tribunal Constitucional ha establecido que en los procesos en donde prevalece el sistema escrito, como sucede con los procedimientos administrativos como el que nos ocupa, el hecho de que no se haya informado -oralmente en la vista de la causa no significa una violación del derecho de defensa. Esto dependerá de la falta -de análisis de los argumentos de los justiciables (en nuestro caso, los administrados). Véase el fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3571-2015-PHC/TC.

⁴⁰ **TUO de la LPAG**
Título Preliminar

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (...)

1.11. **Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas (...).

26. De este modo, en el presente pronunciamiento se abordarán todas las cuestiones controvertidas planteadas por Norex en el marco de su recurso de apelación; razón por la cual, la denegatoria de la audiencia de informe oral, que constituye una potestad de esta Colegiado, no vulnera los principios de debido procedimiento y verdad material.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. El presente caso se circunscribe a determinar si corresponde declarar nulo o revocar la imposición a Norex de las medidas preventivas detalladas en el cuadro N° 1 de la presente resolución.

28. De acuerdo con lo indicado y considerando los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación y escrito complementario, las cuestiones controvertidas se centran en determinar lo siguiente:

28.1 Si se vulneró el principio de legalidad al ordenar a Norex la limpieza y descontaminación de las Áreas A1 y A2 por presuntamente omitir los criterios para la gestión de sitios contaminados.

28.2 Si se vulneró el principio de la debida motivación en el dictado de las medidas preventivas a Norex.

28.3 Si corresponde la imposición de las medidas preventivas a Norex aun cuando las Áreas A1 y A2 califican como PASH.

28.4 Si corresponde el dictado de las medidas preventivas a Norex a pesar de no ser responsable de la contaminación en las Áreas A1 y A2.

28.5 Si las medidas preventivas impuestas a Norex contienen un objeto de imposible cumplimiento.

28.6 Si las medidas preventivas impuestas a Norex cumplen con los requisitos normativos determinados para su dictado.

28.7 Si en el fondo la Autoridad Supervisora pretendió dictar a Norex medidas correctivas en lugar de las medidas preventivas impuestas.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Determinar si se vulneró el principio de legalidad al ordenar a Norex la limpieza y descontaminación de las Áreas A1 y A2 por presuntamente omitir los criterios para la gestión de sitios contaminados

29. En la apelación, Norex argumenta que la finalidad de la Medida Preventiva I al ordenar la limpieza y descontaminación es remediar el suelo y, con ello, cumplir con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo 2013, aprobado con Decreto Supremo

N° 002-2013-MINAM⁴¹ (**ECA Suelo 2013**). En esa línea, el administrado precisa que tanto en los ECA Suelo 2013 como en los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo 2017, aprobado con Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM⁴² (**ECA Suelo 2017**) se prevé que, superado los valores, deben ejecutarse las acciones de remediación del sitio contaminado⁴³; por lo que, a fin de cumplir con la normativa de gestión de sitios contaminados y garantizar una adecuada descontaminación, debió requerirse la ejecución de las siguientes fases: **(i)** fase de identificación; **(ii)** fase de caracterización; y, **(iii)** fase de elaboración del plan dirigido a la remediación.

30. Sobre ello, el impugnante advierte que, aun cuando la Autoridad Supervisora indica que mediante la medida preventiva no se ordenó realizar actividades de remediación, revisada la literalidad de la medida y la finalidad que busca alcanzar, se entiende que la razón de ser de la Medida Preventiva I es remediar las Áreas A1 y A2, pues tal como lo señala los ECA Suelo 2013 y ECA Suelo 2017, al advertirse una superación de los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, **ECA**), corresponde que sean remediados hasta cumplirlos.
31. En consecuencia, Norex señala que los plazos establecidos para cumplir con la Medida Preventiva I devienen en ilegales e irrazonables al no sustentarlos en la normativa aplicable.

Análisis del TFA

32. Al respecto, el principio de legalidad, consagrado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁴, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
33. De este modo, 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; constituyéndose, en todo caso, como el principio rector por excelencia de la potestad sancionadora administrativa.

⁴¹ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de marzo de 2013.

⁴² Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de diciembre de 2017.

⁴³ En la apelación, Norex hace referencia al artículo 8 de los ECA Suelo 2013, en el cual se establece la obligación de presentar el Plan de Descontaminación de Suelos (PDS) ante la existencia de un sitio contaminado derivado de las actividades extractivas, productivas o de servicios. Mientras que, para los ECA Suelo 2017, cita el artículo 3 el cual dispone que, de superarse los ECA Suelo, deben realizarse acciones de evaluación y, de ser el caso, ejecutar acciones de remediación.

⁴⁴ **TUO de la LPAG**

Artículo IV. – Principios del procedimiento administrativo (...)

1.2. 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.

34. Dicho ello, a través de los Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM⁴⁵ (**Criterios de Gestión**), se establecieron los criterios para la gestión de sitios contaminados generados por actividades antrópicas, los cuales involucran aspectos de evaluación y remediación, a ser regulados por las autoridades sectoriales competentes, con la finalidad de proteger la salud de las personas y el ambiente.
35. En atención a lo señalado, los Criterios de Gestión regulan las acciones en casos donde se presenten excedencias de los ECA para suelo o niveles fondo, siempre que estos últimos presenten valores que excedan dichos estándares. De acuerdo a ello, los citados criterios señalan que son de aplicación a las autoridades sectoriales que tienen competencias para regular la normatividad de alcance nacional respecto de las actividades productivas, extractivas o de servicios, bajo el ámbito de su competencia, cuyo desarrollo puede generar sitios contaminados⁴⁶.
36. En esa línea, en el artículo 19-A del Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, aprobado con Decreto Supremo N 039-2014-EM⁴⁷ (**RPAAH**) se señala que el titular debe ejecutar las acciones de manejo de sitios contaminados establecidas en la normativa ambiental vigente, para lo cual debe presentar los Informes de Identificación de Sitios Contaminados y Plan de Descontaminación de Suelos, acorde con los requisitos previstos en el numeral 19-A.1 del referido dispositivo normativo.
37. Bajo dicho contexto, el alegado cumplimiento de los Criterios de Gestión planteado por Norex, debe seguir las pautas establecidas por el sector correspondiente, siempre que exista normativa sectorial aplicable.
38. Ahora bien, debe tenerse en claro que, según los términos expresos de la obligación establecida en la Medida Preventiva I, se ordenó al administrado realizar acciones de limpieza y descontaminación de las Áreas A1 y A2 mas no el desarrollar actividades de remediación; por lo que, en línea con la forma de acreditación del cumplimiento de la referida medida, correspondía a Norex, entre otros, ejecutar el retiro del suelo afectado hasta la profundidad donde no haya indicios de afectación y realizar su posterior disposición.

⁴⁵ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de diciembre de 2017.

⁴⁶ **Criterios de Gestión**

Disposiciones complementarias finales

Primera. - Establecimiento de normas para la gestión de sitios contaminados.

Las autoridades sectoriales competentes, en el marco de sus funciones y la normativa ambiental vigente, aplican la presente norma como marco general, debiendo establecer la regulación específica de acuerdo a la naturaleza de las actividades bajo su competencia, así como los procedimientos necesarios para su implementación, considerando la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y medidas para atender la especial situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas, en caso corresponda.

⁴⁷ **RPAAH**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014

Artículo 19-A.- De la presentación de los Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios

19-A.7 Para la presentación de los Informes de Identificación de Sitios Contaminados y Plan de Descontaminación de Suelos, el/la Titular de la Actividad de Hidrocarburos debe cumplir con los requisitos previstos en el numeral 19-A.1 del artículo 19-A de la presente norma, salvo que se emita norma especial que establezca requisitos distintos o específicos para la evaluación de admisibilidad de dichos procedimientos administrativos.”

39. En esa línea, tenemos que el artículo 22 del Reglamento de Supervisión, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD⁴⁸ (**Reglamento de Supervisión**), señala que la Autoridad de Supervisión puede dictar medidas administrativas, como lo es la medida preventiva, cuyo cumplimiento resulta obligatorio por parte de los administrados, constituyendo una obligación fiscalizable⁴⁹.
40. De esta forma, el artículo 27 del citado reglamento dispone que las medidas preventivas imponen al 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)** para mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental⁵⁰.
41. Conforme a ello, resulta claro que las medidas preventivas, como las impuestas a Norex en el caso en particular, deben cumplirse oportuna e independientemente de otras obligaciones establecidas por la normativa que les resulte exigibles.
42. Sin perjuicio de lo señalado, esta Sala tiene a bien advertir que, a la fecha del dictado de las medidas preventivas, el administrado no había iniciado acciones para mejorar las condiciones en ninguna de las dos (2) áreas impactadas (A1 y A2), aun cuando conocía de los resultados de los monitoreos realizados por OEFA en dichas áreas.
43. En base a lo desarrollado, a criterio de esta Sala, no se advierte vulneración a los principios de legalidad ni razonabilidad⁵¹ en la imposición de la Medida Preventiva I, en los términos plasmados en la Resolución DSEM II; por lo que, corresponde sea desestimado este extremo de los alegatos planteados por Norex.

⁴⁸ **Reglamento de Supervisión**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2019.

⁴⁹ **Reglamento de Supervisión**

Artículo 22.- Medidas administrativas

22.1 La Autoridad de Supervisión puede dictar las siguientes medidas administrativas: (...)
b) Medida preventiva;

22.2 El cumplimiento de la medida administrativa es obligatorio por parte de los administrados y constituye una obligación fiscalizable. Es exigible según lo establecido por la Autoridad de Supervisión.

⁵⁰ **Reglamento de Supervisión**

Artículo 27.- Alcance

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.

⁵¹ **TUO LPAG**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

1.4. **Principio de razonabilidad.** - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

V.2. Determinar si se vulneró el principio de la debida motivación en el dictado de las medidas preventivas a Norex

44. A través de la apelación, Norex también alega que, de la literalidad de la Medida Preventiva I, se tiene que la DSEM impone la limpieza y descontaminación para cumplir con los ECA Suelo 2013; no obstante, de las Resoluciones DSEM II y VI no se advierte sustento de por qué Norex debe cumplir dichos estándares en lugar del denominado “nivel de fondo”⁵².
45. Asimismo, el impugnante señala que, conforme al Informe N° 00012-2021-OEFA/DEAM-SSIM del 18 de marzo de 2021 (en adelante, **Informe DEAM**), las Áreas A1 y A2 estaban impregnadas de hidrocarburos de forma previa a las actividades de Norex⁵³; en ese sentido, por la naturaleza antropogénica de dichas áreas, estas no pueden cumplir con los ECA Suelo 2013. En atención a ello, el administrado sostiene que no es posible motivar técnicamente cumplir con los ECA Suelo 2013, cuando naturalmente el suelo solo puede llegar al “nivel de fondo”.
46. De otra parte, Norex indica que el referido informe elaborado por la Dirección de Evaluación (**DEAM**) del OEFA no es válido para justificar las medidas preventivas pues, por un lado, el informe viene siendo cuestionado a través de un proceso contencioso administrativo, y, de otro lado, no existe vinculación entre el administrado y la contaminación preexistente de las Áreas A1 y A2 pues no tiene ningún compromiso voluntario de remediación⁵⁴, no realizó operaciones en dichas áreas y no existe evidencia técnica que lo relacione con la contaminación (incluso el tiempo de derrame de los hidrocarburos contenidos en el suelo es mayor de veinte (20) años⁵⁵).
47. En adición a ello, el administrado sostiene que el Informe DEAM es ilegal porque se emitió sin que se realicen las acciones de campo previstas⁵⁶ en la Directiva N° 01-2013-OEFA/CD - Directiva para la Identificación de Pasivos Ambientales en el Sector

⁵² En su apelación, Norex indica que, los ECA Suelo 2013, definen al nivel de fondo como aquella concentración en el suelo de los químicos regulados que no fueron generados por la actividad objeto de análisis y que se encuentran en el suelo de manera natural o fueron generados por alguna fuente antropogénica ajena a la considerada. Asimismo, señala que, en los ECA Suelo 2017, se dice que los niveles de fondo proporcionan información acerca de las concentraciones de origen natural de las sustancias químicas presentes en el suelo, que pueden incluir el aporte de fuentes antrópicas no relacionadas al sitio en evaluación.

⁵³ Este argumento fue reiterado por Norex en su escrito complementario a la apelación.

⁵⁴ Este argumento fue reiterado por Norex en su escrito complementario a la apelación.

⁵⁵ En su apelación, Norex señala que presentó un estudio internacional de cromatográfica y geoquímica respecto de las Áreas A1 y A2 donde se señala que se podía concluir con base en el modelo de *Hurst & Schmidt* que el tiempo de derrame de los hidrocarburos contenidos en el suelo de PTS área A1 y A2 sería de 20.3 ± 5 años. Además, precisa que en el “*Informe de Datación*” realizado por ERM Perú S.A. (presentado mediante escrito con Registro N° 2023-E01-168706), se concluyó que, al tenerse tres (3) evaluaciones de la zona evaluada que incluye las áreas A1 y A2 con resultados similares, se puede inferir que la presencia de hidrocarburo tiene una datación mayor a 28 años.

⁵⁶ En su apelación, Norex trae como referencia el artículo 6 del RPASH, el cual dispone que la identificación de pasivos ambiental del subsector hidrocarburos y la determinación de su respectivo nivel de riesgo incluye la acción técnica fáctica en campo que consiste en la obtención de información relevante en campo y en el análisis sistemático con base científica, para la identificación de pozos o instalaciones mal abandonadas, suelos contaminados, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos que configuran pasivos.

Hidrocarburos a cargo del OEFA, aprobada con Resolución de Consejo Directivo N° 022-2013-OEFA/CD⁵⁷ (**Directiva de Identificación**) y el Reglamento de la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado con Decreto Supremo N° 033-2020-MINAM⁵⁸ (**RPASH**). Además, señala que la DEAM no tiene competencia para determinar el cumplimiento o no de supuestas obligaciones fiscalizables, tal como se hace en el Informe DEAM.

48. En consecuencia, como el dictado de las medidas preventivas se sustentó en el Informe DEAM, para el administrado se generó una trasgresión de los principios del debido procedimiento y debida motivación.

Análisis del TFA

49. Al respecto, sobre el alegato de la pertinencia de cumplir con el denominado “nivel de fondo” en el lugar del ECA Suelo 2013, debemos partir por señalar que, de acuerdo con la Guía para el Muestreo de Suelos y Guía para la Elaboración de Planes de Descontaminación de Suelos, aprobada con Resolución Ministerial N° 085-2014-MINAM⁵⁹ (**Guía para Muestreo**), los niveles de fondo representan aquella concentración en el suelo de los químicos que no fueron generados por la actividad objeto de análisis y que se encuentran en el suelo de manera natural o fueron generados por alguna fuente antropogénica ajena a la actividad bajo análisis.
50. Dicho ello, la Autoridad Supervisora señaló que la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2, sobre las cuales versan las medidas preventivas, fue generada por las propias operaciones del administrado (actividad objeto de análisis), sustentado ello en la existencia de imágenes históricas de las referidas áreas que evidenciaban suelos con tonalidades negras relacionadas con la presencia de hidrocarburos, corroborada con las muestras de suelo recolectadas por el OEFA en las acciones de supervisión del 2019, y en las formas prácticamente regulares de las Áreas A1 y A2 que acreditaban la presencia de hidrocarburos debido a trabajos antropogénicos realizados con maquinarias y/o herramientas⁶⁰.
51. Por otro lado, el Informe DEAM indica que la presencia de hidrocarburos en el área que se encuentra al interior de los límites de la Batería PTS existía antes del inicio de las actividades de Norex; no obstante, para la referida área el administrado debió considerar los compromisos asumidos en el PAMA del Lote Z-2B y el EIA del Lote Z-2B para un Área de Disposición con el objetivo de corregir las condiciones que generaban la contaminación en el área. Además, se señaló que, mediante doce (12) imágenes satelitales —comprendidas desde el 2007 al 2020— en la zona donde se ubican las Áreas A1 y A2 se advirtió el desarrollo de actividades relacionadas con el

⁵⁷ Resolución del 21 de mayo de 2013.

⁵⁸ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de diciembre de 2020.

⁵⁹ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de abril de 2014.

⁶⁰ Ver el considerando 79 de la Resolución DSEM II.

- movimiento de suelos (montículos y acondicionamiento de terraplén) y el empleo de vehículos motorizados.
52. A partir de ello, en el citado informe, la DEAM concluye que, si bien la presencia de hidrocarburos en el suelo del área que se encuentra al interior de los límites de la Batería PTS es previa al inicio de las actividades de Norex, las practicas operativas del administrado contribuyeron a la presencia de hidrocarburos en el área.
 53. En esa línea, también debe tenerse en cuenta que, respecto de la contaminación del Área 1, a partir de los medios probatorios recopilados, la DSEM indicó que dicha área había sido intervenida e impactada debido a una mala disposición de los suelos contaminados con hidrocarburos propios de las operaciones de Norex, así como por residuos peligrosos enterrados en la superficie y talud de la referida área.
 54. Asimismo, respecto del Área A2, la Autoridad Supervisora determinó que la presencia de hidrocarburos en dicha área se debía a actividades de Norex (realizadas en distintos momentos), pues evaluadas las imágenes satelitales se evidenció que en los años 2008 y 2009 existía una disminución de la intensidad de hidrocarburos en el suelo, la cual, volvía a aumentar desde el año 2012 hasta el año 2016, manteniendo una tonalidad beige.
 55. En base a lo señalado, teniendo en cuenta la definición establecida en la norma, como las actividades del administrado sí generaron o aportaron a las concentraciones en las áreas objeto de análisis, no corresponde aplicar el concepto “niveles de fondo”⁶¹.
 56. Sin perjuicio de ello, también debe advertirse que, de la evaluación efectuada en el Informe DEAM, no se identificaron niveles de fondo que puedan ser tomados en consideración para las actividades de limpieza, además, a partir de los diferentes IGA del administrado, tampoco se han podido determinar concentraciones que puedan tomarse de referencia.
 57. Ahora bien, respecto al cuestionamiento de la validez del Informe DEAM por ser objeto de una demanda contenciosa administrativa, tiene a bien indicarse que, si bien Norex plantea como segunda pretensión principal se ordene una nueva evaluación de la DEAM del referido informe, según lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado con Decreto Supremo N° 017-93-JUS⁶² (**TUO de la LOPJ**), ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o

61

ECA Suelo 2013

Anexo II - Definiciones (...)

Nivel de fondo: Concentración en el suelo de los químicos regulados que no fueron generados por la actividad objeto de análisis y que se encuentran en el suelo de manera natural o fueron generados por alguna fuente antropogénica ajena a la considerada.

62

TUO de la LOPJ, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de julio de 1993.

Artículo 4.- (...) Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso (...)

denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional.

58. En atención a ello, esta Sala considera que, mientras no exista un pronunciamiento firme de las Autoridades Judiciales sobre los vicios que según el administrado posee el Informe DEAM, el análisis y las conclusiones desarrolladas en dicho informe continúan siendo válidas. Asimismo, conviene precisar que, esta situación vinculada con el referido informe no limita la facultad de la DSEM para imponer medidas preventivas que considere corresponda imponer ni realizar las acciones verificar su cumplimiento.
59. De otro lado, sobre la ausencia de validez del Informe DEAM por no existir vinculación entre el administrado y la contaminación en las Áreas A1 y A2, es oportuno partir por señalar que el análisis de la posible presencia de PASH en las referidas áreas se debió a la solicitud realizada por el administrado mediante las Cartas SP-OM-09562018⁶³ y SP-OM-0053-2021⁶⁴; por lo cual, del contenido del Informe DEAM se desprende que la Autoridad de Evaluación analiza los puntos indicados en las citadas cartas, dentro de un polígono conformado por siete (7) vértices y un área de 1,54 hectáreas, con Ficha OEFA F05925, ubicado dentro de la Batería PTS y que incluye a las Áreas A1 y A2.
60. Explicado ello, el Informe DEAM concluyó que las áreas objeto de evaluación no presentan las características de un PASH, entre otros, debido a la existencia de compromisos asumidos en permisos de la Unidad Fiscalizable. Además, tal como se expuso en considerandos previos, a través del PAMA del Lote Z-2B y EIA del Lote Z-2B para un Área de Disposición se establecieron obligaciones para corregir las condiciones generadoras de contaminación dentro del área de la PTS.

Imagen N° 3: Extracto de los compromisos asumidos por Norex en IGA

16 Febrero 1996	PAMA del Lote Z-2B	<p>El manejo de esta borra incluyendo su almacenamiento en pozas abiertas centralizadas en PTS.</p> <p>Por ser éste un problema heredado por la empresa y de gran magnitud, su adecuación a un buen manejo ambiental requerirá en primer lugar, de hacer un estudio económico-ambiental para determinar la técnica a aplicar, y eliminar este "problema ambiental" en la zona. Por ello, su manejo en el futuro, estará supeditado a lo que determine el estudio previo que se llevará a cabo y luego a la implementación y ejecución del proceso escogido.</p>
06 Agosto 1997	EIA para un área de disposición de desechos y relleno industrial para las operaciones marinas en el Lote Z-2B	<p>Esta superficie o relleno industrial será usada como lugar de disposición final de desechos actualmente existentes que se han ido acumulando durante muchos años y que PETRO-TECH PERUANA S.A. al iniciar sus operaciones, en enero de 1994, encontró en el área del lote Z-2B. Del mismo modo, allí se llevarán los desechos que actualmente son generados por las operaciones petroleras y cuyo tipo y características ya han sido definidas en la sección anterior.</p>

Fuente: Informe DEAM

⁶³ Escrito con Registro N° 2018-E01-081302.

⁶⁴ Escrito con Registro N° 2021-E01-004060.

61. Sumado a ello, y concordante con lo señalado anteriormente, en base a lo verificado en las acciones de supervisión, la DSEM determinó que la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2 también se debía al desarrollo de las operaciones de Norex. En consecuencia, a criterio de esta Sala, se encuentra acreditada la existencia de un vínculo entre Norex y la contaminación preexistente de las Áreas A1 y A2.
62. No obstante lo expuesto es oportuno reiterar que, tal como lo dispone el Reglamento de Supervisión, de un lado, la Autoridad Supervisora tiene la potestad de dictar medidas administrativas sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador a que hubiera lugar, y, de otro lado, las medidas preventivas son disposiciones que imponen al administrado, una obligación de hacer o no hacer, con el objetivo de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Razón por la cual, estas medidas deben ser cumplidas independientemente de otras obligaciones exigibles al administrado y de si este se encuentra cometiendo o no una infracción administrativa.
63. De forma complementaria, sobre el alegato de que la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2 tiene más de veinte (20) años, debe tenerse en cuenta que de las conclusiones arribadas en el denominado “Estudio Internacional de Cromatográfica y Geoquímica” -en base al modelo Hurst & Schmidt (2005)-, al considerarse una antigüedad mínima de veinte (20) años para la muestra de hidrocarburos analizada, entonces se infiere que el año de procedencia de crudo sería del año 1995; razón por la cual, como las obligaciones de Norex respecto de la Unidad Fiscalizable iniciaron en 1993, se determina que durante el desarrollo de las propias operaciones del administrado se contribuyó en el impacto al suelo de las Áreas A1 y A2 con hidrocarburos.
64. Adicional a ello, respecto al denominado “Informe de Datación”, se advierte que buscaba acreditar que los suelos impactados con hidrocarburo en las Áreas A1 y A2 serían PASH y cuestionar la conclusión arribada en el Informe DEAM; sin embargo, no se evidencia que los análisis hayan sido realizados por un laboratorio acreditado.
65. Finalmente, en relación con la presunta ilegalidad del Informe DEAM por emitirse sin haberse efectuado las acciones de campo previstas, debe indicarse que mediante el artículo 6 del RPASH se dispone que, para la identificación de PASH, corresponde realizar acciones conforme a la Ley N° 29134 - Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos⁶⁵ (**LPASH**) y la Directiva de Identificación, incluyendo acciones técnicas documentales y fácticas en campo. Para mayor detalle, en el literal a) del citado artículo 6 del RPASH se dispone que es en base a los resultados de la verificación documentaria del cese de actividades de hidrocarburos que se realizan las acciones en campo.

⁶⁵

Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de diciembre de 2020.

66. En línea con ello, en el referido reglamento se establece, a través del artículo 9⁶⁶, que el OEFA emite un informe donde se concluye la no existencia de un PASH verificada la no presencia de las características de un pasivo, según lo establece el artículo 2 de la LPASH⁶⁷. A partir de ello, no se advierte una imposición de realizar una acción de ejecutar una evaluación técnica en campo como requisito sin el cual no se pueda determinar la presencia o no de un PASH. De la misma forma, revisada la Directiva de Identificación, no se advierte un procedimiento propio o lineamientos específicos establecidos para la elaboración de un informe de no existencia de PASH que establezca la obligatoriedad del desarrollo de actividades en campo.
67. Sobre ello, debe tenerse en cuenta que mediante el Informe DEAM, la Autoridad Competente sustentó que, a partir de la acción técnica documental efectuada, las áreas objeto de análisis no se constituyen como un PASH pues no cumplen con las características establecidas por ley, toda vez que no se configura la condición del cese de actividades de hidrocarburos en el área evaluada.
68. En atención a ello, esta Sala considera que el no haber realizado acciones de campo en la evaluación efectuada para determinar si las Áreas A1 y A2 constituyen PASH no genera un vicio de legalidad para el Informe DEAM.
69. Sin perjuicio de lo expuesto, es oportuno señalar que la Directiva de Identificación ha sido derogada mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 00014-2024-OEFA/CD⁶⁸, con la cual también se aprueba el “Reglamento para la Identificación de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos a cargo del OEFA”, en cuyo artículo 8 se precisa que, si culminada la acción técnica documental se verifica que no existe un cese de las actividades de hidrocarburos, se emite el informe de no existencia de pasivo ambiental. Es decir, este dispositivo normativo vigente tampoco establece la obligación del desarrollo de acciones en campo para emitir el “Informe de no existencia de PASH”.

66

RPASH

Artículo 9.- Informe de no existencia Pasivo Ambiental del Subsector Hidrocarburo

El OEFA emite un informe en donde concluye que no existe Pasivo Ambiental del Subsector Hidrocarburos cuando verifica que no se presentan las características de un pasivo, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

67

LPASH

Artículo 2.- Definición de los pasivos ambientales

Para efectos de la presente Ley, son considerados, como pasivos ambientales, los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

68

Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de noviembre de 2024.

70. En base a los fundamentos expuestos en los considerandos *supra*, esta Sala no advierte vulneración de los principios de legalidad⁶⁹, debido procedimiento⁷⁰ y debida motivación⁷¹; motivo por el cual, se desestiman estos extremos de los alegatos planteados en la apelación.

V.3. Determinar si corresponde la imposición de las medidas preventivas a Norex aun cuando las Áreas A1 y A2 califican como PASH

71. Mediante la apelación, Norex alega que, contrario a lo señalado en la Resolución DSEM VI, para el dictado de una medida preventiva la Autoridad Supervisora debe verificar que el presunto daño a generarse, y el cual se busca evitar, sea imputable actividades productivas del administrado, caso contrario, se estaría avalando imponer las medidas preventivas a cualquier persona sin que la misma sea aquella que debe internalizar los costos de los riesgos de su actividad⁷².

72. Dicho ello, el administrado señala que, la presencia de hidrocarburos en la Áreas A1 y A2 califican como PASH; por lo que, Norex no tiene el deber de limpiar ni descontaminar dichas áreas. En esa línea, el impugnante precisa que, aun cuando en el Informe DEAM concluye que la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2 no son PASH y que las prácticas operativas que originaron dicha presencia fueron realizadas por Norex, debe advertirse que en el referido informe se realizó un análisis técnico indebido⁷³, tal como detalla a continuación:

72.1 La determinación de la concentración de hidrocarburos con imágenes satelitales no es idónea ni correcta, pues para determinar la presencia de contaminación

⁶⁹ **TUO de la LPAG**
Artículo IV. – Principios del procedimiento 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.

⁷⁰ **TUO de la LPAG**
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (...)
1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten (...).

⁷¹ **TUO de la LPAG**
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos (...)
4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

⁷² Este argumento fue reiterado por Norex en su escrito complementario a la apelación.

⁷³ En la apelación, Norex sostiene que esto fue expuesto en el *"Informe de Medidas Preventivas - febrero 2023"*, anexo al recurso de reconsideración presentado contra la Resolución II.

respecto a hidrocarburos se usa la metodología EPA 8015-B⁷⁴, EPA 8015-M⁷⁵ y EPA 8015-D⁷⁶.

72.2 Las tonalidades oscuras de las imágenes satelitales se debe muchas veces a cambios de nivel del agua de mar⁷⁷; por lo cual, no acredita necesariamente la presencia de hidrocarburos.

72.3 Revisados los IGA⁷⁸ no se advierte la existencia de obligaciones o compromisos para realizar medidas necesarias correctoras de las condiciones que producían la contaminación de las Áreas A1 y A2.

73. En atención a ello, el impugnante informa que realizó un análisis técnico idóneo sobre las condiciones de la contaminación de las Áreas A1 y A2, determinando que las áreas no se encuentran vinculadas con obligaciones fiscalizables de Norex que implique el deber de ejecutar medidas para corregir las condiciones; por lo que, el impugnante solo debe asumir la responsabilidad sobre las actividades que se realizan dentro de la Batería de Producción de la Batería PTS⁷⁹ no pudiendo extenderse sobre áreas adyacentes a esta zona de producción, como son las Áreas A1 y A2.

74. De forma adicional, Norex indica que las Áreas A1 y A2 forman parte del Lote VII/VI operado por Sapet Development Perú Inc. Sucursal Perú⁸⁰; motivo por la cual, en todo caso, la responsabilidad ambiental de los PASH debe recaer sobre dicha empresa. Asimismo, el administrado precisa que, contrario a la Resolución DSEM VI, la delimitación gráfica o virtual de la Batería PTS realizada por el operador no puede ser utilizado para establecer responsabilidad o imponer una medida administrativa; por lo que, para fines de imponer una medida preventiva destinada a remediar suelos contaminados se debe descartar la responsabilidad del operador del Lote VII/VI (donde se ubican las Áreas A1 y A2).

75. Complementario a ello, el impugnante indicó que no tiene asidero lo expresado en la Resolución DSEM VI sobre la falta de competencias de la DSEM para pronunciarse sobre la validez del Informe DEAM pues dicho informe sirvió de base para el dictado de las medidas preventivas; por lo cual, Norex está facultado para contradecirlo⁸¹.

⁷⁴ En la apelación, Norex precisa que corresponde a la Fracción de hidrocarburos F1 (C₅-C₁₀) (mg/kg MS).

⁷⁵ En la apelación, Norex precisa que corresponde a la Fracción de hidrocarburos F2 (C₁₀-C₂₈) (mg/kg MS).

⁷⁶ En la apelación, Norex precisa que corresponde a la Fracción de hidrocarburos F3 (C₂₈-C₄₀) (mg/kg MS).

⁷⁷ En la apelación, Norex indica que, al presentarse anomalías como la marea alta, el agua llega a subir y por los nexos comunicantes de la albufera y el mar, el suelo absorbe el agua y humedece la superficie lo que aparenta la coloración o tonalidad oscura.

⁷⁸ En la apelación, Norex señala el "PAMA del Lote Z-2B" y "EIA Disposición de desechos y relleno industrial para operaciones marinas en el lote Z-2B".

⁷⁹ En la apelación, Norex indicó que la Batería de Producción de la Batería PTS estaba conformada por los tanques de almacenamiento de hidrocarburos con sus correspondientes áreas estancas y muros de contención.

⁸⁰ Este argumento fue reiterado por Norex en su escrito complementario a la apelación.

⁸¹ Este argumento fue reiterado por Norex en su escrito complementario a la apelación.

76. En ese sentido, el administrado solicita se deje sin efectos las medidas preventivas pues la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2 califican como PASH; por ende, no corresponde asumir los costos sobre impactos generados por terceros.

Análisis del TFA

77. Al respecto, con relación al primer extremo de los cuestionamientos, conforme a lo expresado en considerandos previos, la imposición de una medida preventiva resulta aplicable para evitar una situación de inminente peligro, o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como para mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.
78. Asimismo, en el numeral 22.4 del artículo 22 del referido dispositivo normativo se establece la facultad de dictar medidas administrativas se ejerce sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador a que hubiera lugar⁸². En consecuencia, independiente si el administrado se encuentra o no en un escenario de inconducta administrativa, la Autoridad Supervisora está facultada a dictar medidas preventivas.
79. En base a ello, esta Sala advierte que, en el presente caso, el dictado de las medidas preventivas materia de análisis tuvo como sustento el análisis de la DSEM sobre cada uno de los supuestos regulados en el Reglamento de Supervisión. Esto se evidencia en sendos considerandos de la Resolución DSEM II⁸³.
80. Para mayor detalle, la Autoridad Supervisora señaló que las Áreas A1 y A2 (ubicadas en la Batería PTS) fueron impactadas negativamente debido a las propias actividades realizadas por Norex en la Unidad Fiscalizable, encontrándose excesos respecto de los ECA Suelo 2013, para suelo de uso industrial, en las referidas áreas. Dichas excedencias pueden advertirse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Resultados de los parámetros que excedieron los ECA Suelo 2013 del muestreo de suelo realizado en las Áreas A1 y A2

Áreas Evaluadas	Periodos de monitoreo	Puntos de monitoreo	Resumen de excesos por cada parámetro respecto al ECA Suelo 2013-Categoría de Uso Industrial - A1 y A2 (ubicadas dentro de la Batería PTS).		
			F2 de Hidrocarburos (5 000 mg/kg)	F3 de Hidrocarburos (6 000 mg/kg)	Bario (2 000 mg/kg)
A1	Junio de 2019	213,6, TK6-1	18 238	29 428	-
		213,6, TK6-2	23 100	36 636	-
	Octubre de 2019	213,6, PTS-13	5 778	18 447	-

⁸² **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.

⁸³ Ver los considerandos del 77 al 94 de la Resolución DSEM II.

Áreas Evaluadas	Periodos de monitoreo	Puntos de monitoreo	Resumen de excesos por cada parámetro respecto al ECA Suelo 2013-Categoría de Uso Industrial - A1 y A2 (ubicadas dentro de la Batería PTS).		
			F2 de Hidrocarburos (5 000 mg/kg)	F3 de Hidrocarburos (6 000 mg/kg)	Bario (2 000 mg/kg)
		213,6, PTS-14	14 413	36 618	-
A2	Octubre de 2019	213, 6, PTS-1	10 329	25 791	886,5
		213, 6, PTS-2	3 633	8 475	1 119
		213, 6, PTS-3	8 297	20 563	1 647
		213, 6, PTS-4	3 174	6 999	2 167
		213, 6, PTS-5	8 142	19 092	2 078
		213, 6, PTS-6	11 083	26 596	2 135
		213, 6, PTS-7	11 606	23 993	530.3
		213, 6, PTS-8	13 141	27 997	1 586
		213, 6, PTS-9	12 617	27 698	3 466

Fuente: Informes de Ensayo Nros 41605/2019, 41613/2019 y 41630/2019 (Primera Acción de Supervisión 2019) e Informes de Ensayo Nros. SAA-19/01109, 72946/2019, 72952/2019 y 72943/2019 (Segunda Acción de Supervisión 2019).

81. A partir de ello, se obtuvo que tanto las instalaciones como los procesos vinculados con las operaciones de Norex en la Batería PTS de la Unidad Fiscalizable, tal es el caso del almacenamiento (tanques) y transporte (oleoducto, gasoducto, entre otros), son las únicas fuentes de hidrocarburos y Bario que afectaban las Áreas A1 y A2.
82. En esa línea, concordante con lo explicado en considerandos previos, la afectación de las referidas áreas se acreditó mediante: **(i)** imágenes históricas de las Áreas A1 y A2 que mostraban suelos con tonalidades negras asociadas a la presencia de hidrocarburos; y, **(ii)** las formas prácticamente regulares de las Áreas A1 y A2 que permiten evidenciar la presencia de hidrocarburos en dichas áreas. Sumado a ello, aun cuando en los IGA del administrado⁸⁴ se identificó contaminación preexistente en las áreas objeto de análisis, no se verificaron acciones concretas para revertir sus efectos.

Cuadro N° 4: Información relevante extraída de los IGA de Norex

IGA	Descripción
EIA del Lote Z-2B	Respecto de la contaminación identificada, en el IGA se detalló que el agua que se decanta en el fondo de los tanques y los efluentes líquidos resultantes de la limpieza de estos, son depositados en pozas cercanas al mar, generando lagunas de medianas proporciones casos y de acuerdo con las condiciones atmosféricas podrían llegar al mar.

⁸⁴ Ver apartado 6.2 "Análisis y resultados de la acción técnica documental" del Informe DEAM.

Fotografías Nros. 3 y 4: Poza de recolección de agua y petróleo en PTS	
	 <p style="text-align: center;">Fuente: EIA del Lote Z-2B</p> <p>En adición a ello, a través del IGA se realizó la caracterización e inventario de la contaminación resultante de las actividades anteriormente desarrolladas en la Unidad Fiscalizable, siendo una de las contaminaciones observadas el gran volumen de agua con petróleo, producto de la limpieza de los tanques de PTS, que se encuentra depositado en pozas cercanas a la playa.</p>
PAMA del Lote Z-2B	<p>En el IGA se señaló a la PTS como uno de los focos de emisión fija de contaminantes, por ser parte de las operaciones relacionadas al almacenamiento de hidrocarburos, estando ligado a roturas accidentales de los tanques producidas por corrosión, malas maniobras o por la naturaleza, generando contaminación del suelo por fugas o derrames de petróleo.</p> <p>Asimismo, se precisó que cuando se lleva a cabo la limpieza de los fondos de los tanques de almacenamiento, la borra extraída tiene que depositarse en pozas abiertas en tierra, generándose así suelo contaminado por la descarga de los fondos de tanques; en ese sentido, como practica operativa en el almacenamiento de hidrocarburos se tenía que las borras o lodos fangosos del fondo de los tanques de almacenamiento con alto contenido de petróleo muy pesado se depositan en pozas abiertas y centralizadas en PTS.</p>
EIA del Lote Z-2B para un Área de Disposición	<p>En este instrumento se indica que, de los desechos a disponer en el relleno industrial, se tiene a los fondos de tanques o borras, las cuales por su contenido de humedad podrían agruparse en "borras húmedas" por haber sido extraídas en los procesos de limpieza desde que la empresa inició sus operaciones y a las "borras temperizadas o secas", las cuales fueron extraídas durante procesos de limpieza y depositadas en varios lugares cerca de la línea costera (por lo que la acción de los elementos climáticos la intemperizaron, evaporando los hidrocarburos livianos o secando el agua), así como parafinas sucias, lodos de perforación, arenas y suelos contaminados.</p>

Elaboración: TFA

83. Además, tal como se indicó en considerandos previos, a pesar de conocer los resultados de los monitoreos realizados por OEFA y la excedencia de los parámetros de Fracciones de Hidrocarburos F2 y F3, Norex no había iniciado acciones para la mejora de la situación de alguna de las dos (2) áreas impactadas (A1 y A2).
84. Conforme a lo desarrollado, si bien en la evaluación para dictar medidas preventivas no entra en discusión la responsabilidad de los administrados, para el caso en particular, está verificado que la contaminación de la zona donde se encuentran las Áreas A1 y A2 se vincula al desarrollo de las operaciones realizadas por el propio

Norex, contribuyendo en la presencia de hidrocarburos en las referidas áreas, es decir, en su contaminación.

85. Por tal motivo, no tiene asidero este extremo del alegato planteado por Norex en su apelación.
86. De otra parte, respecto al alegato general de que la presencia de hidrocarburos en la Áreas A1 y A2 sí califica como PASH, debemos iniciar indicando que, a fin de determinar la contaminación de las referidas áreas, tanto en la Primera como en la Segunda Acción de Supervisión 2019 se tomaron muestras de suelo. A partir de ello, en el Área A1, se encontró un exceso de los ECA Suelo 2013 para las Fracciones de Hidrocarburos F2 y F3; mientras que, para el Área A2, se advirtió una superación de los ECA Suelo 2013, para suelo de uso industrial, respecto del parámetro Fracción de Hidrocarburos F2 en siete (7) muestras, Fracción de Hidrocarburos F3 en ocho (8) muestras y en cuatro (4) de las muestras se excedió el parámetro Bario.
87. Explicado ello, corresponde precisar que los Informes de Ensayo Nros. 41605/2019, 41613/2019, 41630/2019 (vinculado con los resultados del muestreo realizado en la Primera Acción de Supervisión 2019) y los Informes de Ensayo Nros. SAA-19/01109, 72946/2019, 72952/2019 y 72943/2019 (asociado con los resultados del muestreo realizado en la Segunda Acción de Supervisión 2019), emitidos por un laboratorio acreditado, han sido de sustento para la imposición de la Medida Preventiva I; los cuales han seguido la metodología EPA 8015 recogidas en el ECA para suelo vigente al momento de la toma de muestra. A manera de ejemplo, lo anterior se muestra en las siguientes imágenes:

Imágenes Nros. 4 y 5: Metodología de ensayo para suelo

Parámetros	Matriz	Norma Referencia
Hidrocarburos Totales de Petróleo (F1, C6-C10)	Suelo	EPA METHOD 8015 C, Rev. 3 2007
Hidrocarburos Totales de Petróleo (F2, C10-C28) y F3(C28-C40)	Suelo	EPA METHOD 8015 C, Rev. 3 2007

Fuente: Informes de Ensayo N° 41633/2019³⁶, N° 41635/2019³⁷, N° 41605/2019³⁸, N° 41613/2019³⁹ y N° 41630/2019⁴⁰.
ALS del Perú S.A.C : Acreditación de laboratorio por INACAL – DA con registro N° LE-029.

Fuente: Reporte de Muestreo Ambiental

Ref. Méz.	Sede	Parámetro	Método de Referencia
16927	LME	Hidrocarburos Totales de Petróleo (F1, C6-C10)	EPA METHOD 8015 C, Rev. 3 2007
12737	LME	Hidrocarburos Totales de Petróleo (F2, C10-C28) (F3, C28-C40)	EPA METHOD 8015 C, Rev. 3 2007
13312	LME	Mercurio Total	EPA 7471 B, Rev 2, February 2007
10601	LME	Metales por ICP OES	EPA Method 3050 B /EPA Method 6010 D, Rev. 5 July. 2018
9757	LME	Metales por ICP OES*	EPA Method 3050 B /EPA Method 6010 D, Rev. 5 July. 2018

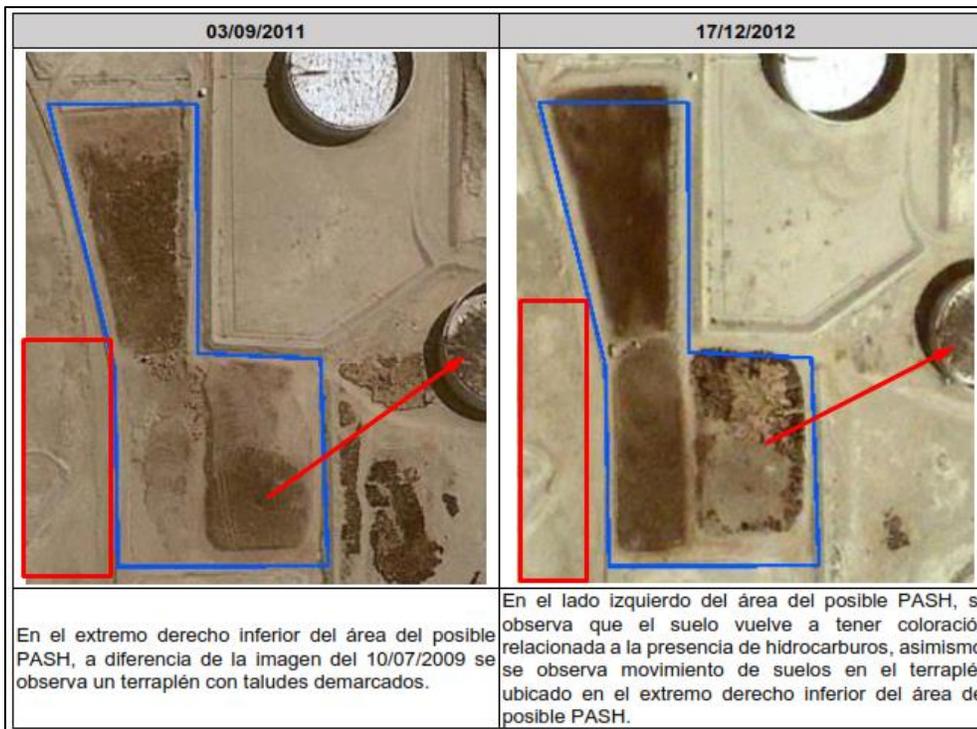
Fuente: Informe de Ensayo N° 72946/2019

88. En esa línea, respecto de las causas de las tonalidades oscuras en las imágenes satelitales que buscaban acreditar la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2, tenemos a bien reiterar que en el Informe DEAM se mostraron doce (12) imágenes

satelitales como evidencia de que en las referidas áreas se habían realizado actividades vinculadas con el movimiento de suelos (montículos y acondicionamiento de terraplén) y el empleo de vehículos motorizados.

89. Dicho ello, si bien Norex señala que estas tonalidades se pueden deber a anomalías como la marea alta, para validar la ocurrencia de este escenario, las áreas contiguas a las Áreas A1 y A2 también debieron presentar esa tonalidad, sin embargo, en las imágenes presentadas en el Informe DEAM no se visualizó ello. Esto se muestra a continuación:

Imagen N° 6: Imágenes satelitales del área donde se ubicaba el posible PASH

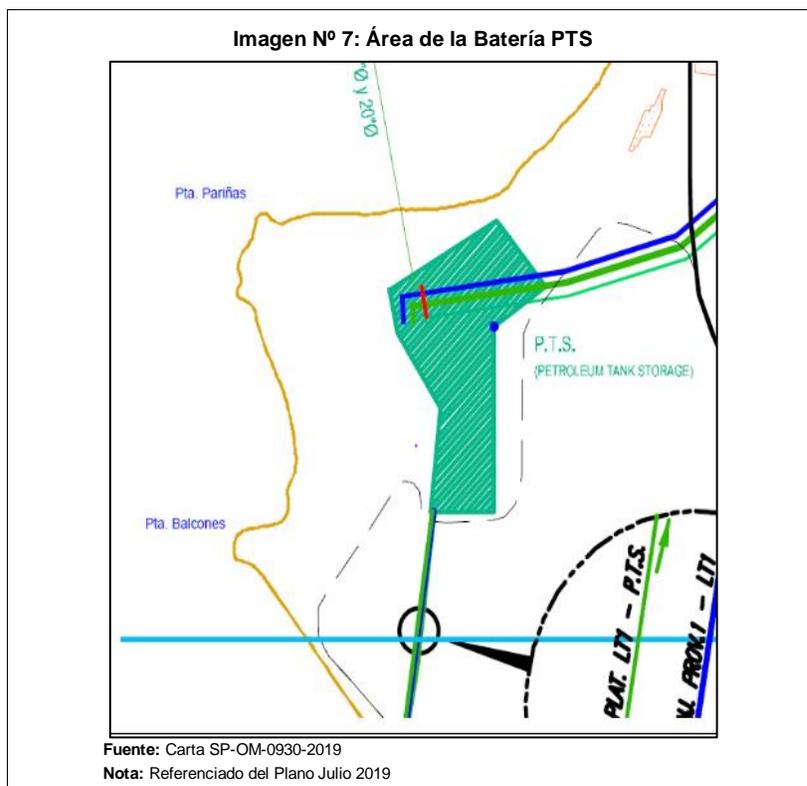


Fuente: Informe DEAM

90. Conforme a dichas imágenes, debe considerarse que las áreas con tonalidad más oscura presenta la misma tonalidad que la vista en los tanques de almacenamiento PTS (que como se mencionó, corresponden a borras almacenadas), estableciéndose una relación más concreta para establecer un nexo causal entre ambos sitios, por lo que, la otra suposición relacionada con el humedecimiento de las áreas resulta menos congruente considerando que las áreas presentan una elevación por encima de las áreas más próximas al nivel freático (áreas contiguas).
91. En adición a ello, sobre la ausencia de obligaciones o compromisos para corregir las condiciones que generaban la contaminación, es oportuno indicar que, tal como se señaló en anteriores considerandos, a través de las imágenes satelitales de las Áreas A1 y A2 y las formas regulares de estas se sustentó la contribución de Norex en la presencia de hidrocarburos en las referidas áreas y, con ello, de su contaminación.

92. Asimismo, en el Informe DEAM se advirtió que las Áreas A1 y A2 sí se encontraban vinculadas con obligaciones fiscalizables derivadas de los compromisos asumidos en el PAMA del Lote Z-2B y el EIA del Lote Z-2B para un Área de Disposición, respecto de las cuales debieron ejecutarse medidas necesarias para corregir las condiciones que estuvieron generando contaminación en el área PTS. A pesar de ello, y teniendo conocimiento de los resultados de los monitoreos efectuados en las acciones de supervisión, al momento de la imposición de las medidas preventivas, Norex no había iniciado acciones de remediación en las mencionadas Áreas A1 y A2.
93. Por lo expuesto, a criterio de esta Sala, corresponde desestimar este extremo de lo alegado en la apelación.
94. Por otra parte, con relación a la verificación de la ubicación de las Áreas A1 y A2, debe advertirse que, mediante la Carta SP-OM-0930-2019⁸⁵, el impugnante remitió al OEFA planos de ductos, baterías, entre otros, siendo que el plano "FACEST1148-PL-INT-2019-R0" (en adelante, **Plano Julio 2019**) detalla los límites del área de la batería PTS. A partir de dicha documentación, en el Informe DEAM se demarcó el área de la Batería PTS.

Cuadro Nº 5: Delimitación del área de la Batería PTS



⁸⁵ Escrito con Registro N° 2019-E01-064525 del 3 de julio de 2019.

Imagen N° 8: Límites del área de la Batería PTS



Fuente: Informe DEAM

Nota: Evidencia el perímetro del posible PASH.

Elaboración: TFA

95. Además, en el marco de la Segunda Acción de Supervisión 2019, se solicitó al administrado el plano delimitado de la Batería PTS, por lo cual, el administrado remitió el Plano con COD. PETROTECH E-4267 y COD MAPPING PTP-19⁸⁶ (en adelante, **Plano Octubre 2019**), mostrando un área total de 538 128,65 m², igual que lo indicado en la Carta SP-OM-0930-2019.

Cuadro N° 6: Plano delimitado de la Batería PTS y coordenadas comunicada por Norex

Imágenes Nros. 9 y 10: Comparación de coordenadas del área de la Batería PTS

BATERIA PTS				
VERTICE	COORDENADAS DE LIMITES			
	WGS84		PSAD56	
	Norte	Este	Norte	Este
A	9,482,581.88	464,935.88	9,482,953.78	465,192.50
B	9,483,429.30	464,935.88	9,483,801.20	465,192.50
C	9,483,614.68	465,210.57	9,483,986.58	465,467.19
D	9,483,916.83	464,954.44	9,484,288.73	465,211.06
E	9,483,597.17	464,387.80	9,483,969.07	464,644.42
F	9,483,400.52	464,427.76	9,483,772.42	464,684.38
G	9,483,058.27	464,657.64	9,483,430.17	464,914.26
H	9,482,581.85	464,604.07	9,482,953.75	464,860.69
AREA	538,128.65 m ²			

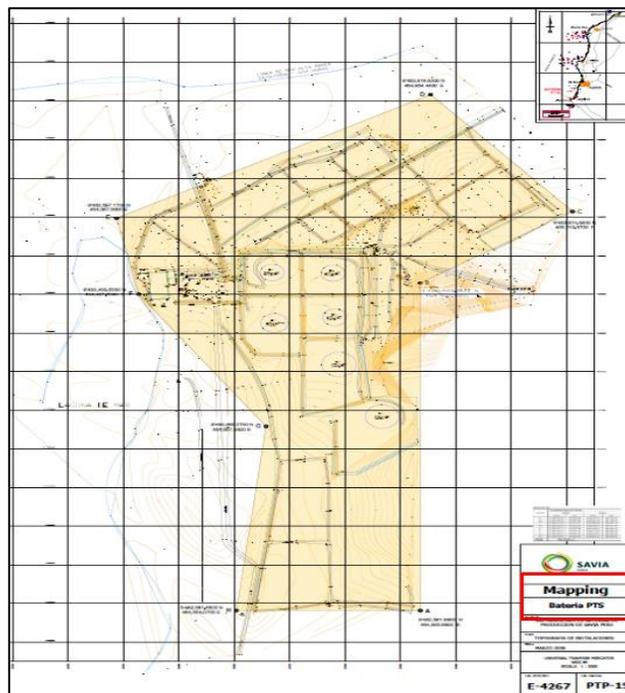
BATERIA PTS				
VERTICE	COORDENADAS DE LIMITES			
	WGS84		PSAD56	
	Norte	Este	Norte	Este
A	9,482,581.88	464,935.88	9,482,953.78	465,192.50
B	9,483,429.30	464,935.88	9,483,801.20	465,192.50
C	9,483,614.68	465,210.57	9,483,986.58	465,467.19
D	9,483,916.83	464,954.44	9,484,288.73	465,211.06
E	9,483,597.17	464,387.80	9,483,969.07	464,644.42
F	9,483,400.52	464,427.76	9,483,772.42	464,684.38
G	9,483,058.27	464,657.64	9,483,430.17	464,914.26
H	9,482,581.85	464,604.07	9,482,953.75	464,860.69
AREA	538,128.65 m ²			

Fuente: Carta SP-OM-0930-2019 y correo electrónico del 28 de octubre de 2019

⁸⁶

Mediante correo electrónico del 28 de octubre de 2019.

Imagen N° 11: Plano delimitado de la Batería PTS



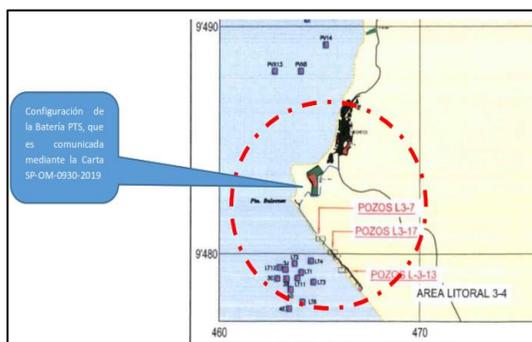
Fuente: correo electrónico del 28 de octubre de 2019

Elaboración: TFA

96. Asimismo, de la revisión de diferentes documentos, entre los que se encuentra los IGA del administrado, se tiene que el área de la Batería PTS es un área superior a los tanques de almacenamiento y sus áreas estancas, así como ciertas actividades que se realizarían fuera de las áreas operativas. Lo señalado se muestra en las siguientes imágenes:

Cuadro N° 7: Configuración del área de la Batería PTS

Imagen N° 12: Ubicación y configuración de la Batería PTS



Fuente: ITS del Pozo L-4-7

Nota: Plano E-2906-1, referenciado en la Resolución DSEM II

Imagen N° 13: Ubicación de la Batería PTS y el Tanque N° 6



Fuente: Plan de abandono de la Unidad Fiscalizable.

Nota: Layout de Planta PTS y ubicación del Tanque N° 6.

Elaboración: TFA

97. En atención a ello, contrario a lo señalado por el administrado, evaluada la propia información presentado por este, las Áreas A1 y A2 (que cuentan con obligaciones fiscalizables asociadas con compromisos asumidos por Norex) sí forman parte del área de la Batería PTS, que abarca un área de 538 128,65 m² y cuyo polígono se forma a partir de ocho (8) puntos debidamente georreferenciados conforme a los planos que delimitan el área la Batería PTS.
98. En ese sentido, es claro que la delimitación gráfica (o virtual) de la Batería PTS, que permite evidenciar que las Áreas A1 y A2 se ubican dentro de esta, es realizada a partir de la propia información presentada por Norex; corresponde desestimar este extremo de los cuestionamientos planteados por el administrado.
99. Finalmente, con relación a la falta de competencias de la DSEM para cuestionar la validez del Informe DEAM, debemos traer a colación que, conforme el artículo 7 del RPASH⁸⁷, se estableció que el OEFA es la entidad competente para la identificación de PASH, siendo que el resultado del ejercicio de esta competencia es el Informe de identificación de PASH. Sumado a que, bajo el artículo 8 del citado reglamento⁸⁸, también se reconoce que el OEFA emite el Informe de no existencia de PASH.
100. Dicho ello, a través del artículo 1 del Reglamento de Evaluación del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 00013-2020-OEFA/CD⁸⁹ (**Reglamento de Evaluación**) se dispone que la función de evaluación incluye acciones de vigilancia, monitoreo y otras acciones similares tales como estudios especializados, que se desarrollan para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales. En esa línea, dentro del referido reglamento se establece como una acción de evaluación la identificación de PASH, motivo por el cual, en el artículo 30⁹⁰ se precisa que la identificación se realiza de conformidad con lo previsto en la LPASH, su reglamento y la normativa emitida por el OEFA.

⁸⁷ **RPASH**

Artículo 7.- Entidad competente para identificar Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos

El OEFA es la entidad competente para la identificación de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos. El resultado del ejercicio de dicha competencia se recoge en el Informe de Identificación de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos

⁸⁸ **RPASH**

Artículo 9.- Informe de no existencia de Pasivo Ambiental del Subsector Hidrocarburos

El OEFA emite un informe en donde concluye que no existe Pasivo Ambiental del Subsector Hidrocarburos cuando verifica que no se presentan las características de un pasivo, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley N.° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

⁸⁹ **Reglamento de Evaluación**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 19 de julio de 2020.

Artículo 1.- Objeto

La función de evaluación incluye acciones de vigilancia, monitoreo y otras acciones similares tales como estudios especializados, que se desarrollan para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales (...).

⁹⁰ **Reglamento de Evaluación**

Artículo 30.- Identificación de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos

La identificación de pasivos ambientales del subsector Hidrocarburos se realiza de conformidad con lo previsto en la Ley N° 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector Hidrocarburos, su Reglamento y la normativa emitida por el OEFA en el referido marco legal.

101. De forma adicional, también debe tenerse en cuenta que, según el artículo 15 del citado reglamento, los informes de evaluación no son declarativos de responsabilidad administrativa por incumplimiento de obligaciones ambientales de los administrados, sino que se constituyen en insumos técnicos que determinan el estado de la calidad ambiental, sus causas, fuentes o efectos de la alteración, cuando corresponda⁹¹.
102. En atención a ello, estando claro que conforme a la normativa antes expuesta es competencia de la DEAM del OEFA emitir los informes vinculados a la identificación (o no existencia) de PASH, la DSEM no está facultada para determinar la validez, o desvirtuar las conclusiones, de dichos informes.
103. Complementario a lo señalado, debe tenerse en cuenta que los informes elaborados por la DEAM son insumos técnicos que determinan el estado de la calidad ambiental, sus causas, fuentes o efectos de la alteración, cuando corresponda, remitiéndose a la autoridad que requirió la evaluación ambiental, por lo que, al no producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos del administrado no son procedentes recursos administrativos presentados contra estos; sin embargo, ello no quita mérito a que Norex pueda expresar su disconformidad o cuestionamientos al análisis efectuado en dichos informes, tal como es el caso del Informe DEAM.
104. En consecuencia, corresponde desestimar este extremo de los alegatos planteados por el administrado.
105. Bajo todo lo expuesto, a criterio de esta Sala, estos cuestionamientos presentados por Norex en la apelación no desvirtúan el análisis efectuado para la imposición de las medidas preventivas; razón por la cual, son desestimadas.

V.4. Determinar si corresponde la imposición de las medidas preventivas a pesar de no ser responsable de la contaminación en las Áreas A1 y A2

106. En la apelación, el administrado sostiene que para construir de forma adecuada la relación de causalidad entre Norex y la contaminación de las Áreas A1 y A2, la DSEM debió acreditar: (i) desde cuándo y hasta qué fecha se produjo la afectación con hidrocarburos de las Áreas A1 y A2⁹²; (ii) qué actividades pudieron causar la presencia de hidrocarburos en la zona de análisis⁹³; y, (iii) descartar la intervención de terceros

⁹¹ **Reglamento de Evaluación**

Artículo 15.- Informe de evaluación ambiental

- 15.1 El informe de evaluación ambiental contiene los resultados de las acciones técnicas que determinan el estado de la calidad ambiental, sus causas, fuentes o efectos de la alteración, cuando corresponda.
- 15.2 El informe de evaluación se remite a la autoridad que requirió la evaluación ambiental y otras instituciones públicas, cuando corresponda.
- 15.3 El informe de evaluación no es declarativo de responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones ambientales del administrado.

⁹² En la apelación, Norex indica que la DEAM del OEFA reconoció que la presencia de hidrocarburos en la Áreas A1 y A2 existían antes del inicio de actividades de Norex, por lo que, resulta irrazonable y arbitrario que se le traslade la responsabilidad de limpiar y/o remediar dicho componente ambiental.

⁹³ En la apelación, Norex señala que no bastaba con indicar que se detectaron zonas compactas, residuos peligrosos, huellas de maquinarias, entre otros, sino que era importante acreditar qué actividad y en qué momento específico

en la causa⁹⁴; sobre todo si en la Resolución DSEM II⁹⁵, uno de los presupuestos utilizados para imponer la medida preventiva es la relación de causalidad de Norex sobre la afectación de las Áreas A1 y A2.

107. Conforme a ello, el impugnante señaló que en dos (2) procedimientos administrativos sancionadores⁹⁶ iniciados en su contra sobre la presunta responsabilidad en la contaminación de las Áreas A1 y A2, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA señaló que la Autoridad de Supervisión no pudo identificar plenamente el componente que originó los suelos impregnados con hidrocarburos ni la causa que lo había originado; motivo por el cual, la DSEM no contaba con los medios probatorios para asociar la contaminación con las actividades de Norex⁹⁷.
108. Sin perjuicio de ello, en base al “Informe Técnico del Expediente N° 259-2020-OEFA/DSEM-CHID - Descargos a Medidas Preventivas”⁹⁸ (en adelante, **Informe Técnico**), el administrado alega que: **(i)** no procede trasladar la responsabilidad de remediar a Norex pues la Autoridad Supervisora no pudo recabar información para concluir con certeza el origen y causa de la contaminación; **(ii)** la responsabilidad en la contaminación de las áreas recae en el anterior operador, pues la presencia de hidrocarburos en el área del posible PASH existía antes del inicio de actividades de Norex⁹⁹; **(iii)** la albufera “Humedales Parihuanas” (en adelante, **Albufera**) viene siendo afectada desde hace décadas por la presencia de PASH (pozos mal abandonados); por lo cual, no se entiende cómo se aplicaría una lógica de prevención en una zona históricamente impactada.
109. En consecuencia, no estando acreditada fehacientemente el nexo causal entre las actividades de Norex y los impactos provocados en la Áreas A1 y A2, la imposición de las medidas preventivas conllevó a la vulneración de los principios de verdad material e internalización de costos.

Análisis del TFA

110. Al respecto, sobre la necesidad de acreditar el inicio y fin de la afectación con hidrocarburos en las Áreas A1 y A2, corresponde señalar que, concordante con lo

Norex contaminó con hidrocarburos dichas áreas. Motivo por el cual, al no haberse recabado material probatorio sobre el particular, la Autoridad no puede imponer a Norex la obligación de limpiar y/o remediar las Áreas A1 y A2.

⁹⁴ En la apelación, Norex advierte que en el Lote VII/VI se identificaron una diversidad de PASH cerca al área PTS; por lo que, resultaba necesario realizar nuevamente un muestreo de campo para fines de esclarecer o descartar si la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2 fue provocada por estos pasivos.

⁹⁵ En la apelación, Norex hace referencia a los considerandos 72, 73, 77 y 78 de la Resolución DSEM II.

⁹⁶ En la apelación, Norex trajo a colación las Resoluciones Directorales Nros. 1976-2023-OEFA/DFAI (Expediente N° 208-2020-OEFA/DFAI) y 2095-2023-OEFA/DFAI (Expediente N° 1591-2020-OEFA/DFAI).

⁹⁷ Este argumento fue reiterado por Norex en su escrito complementario a la apelación.

⁹⁸ Adjunto a la apelación interpuesta contra la Resolución DSEM VI.

⁹⁹ En la apelación, Norex hace referencia al estudio cromatográfico que determina el tiempo de derrame (20.3± 5 años).

desarrollado en apartados previos de la presente resolución y pronunciamientos anteriores de este Tribunal¹⁰⁰, para la imposición de una medida preventiva, lo necesario es que la Autoridad Supervisora verifique la presencia de una situación de alto riesgo o inminente peligro de daño grave al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o, en su defecto, para mitigar las causas que generan o pueden generar un mayor daño al ambiente.

111. Ante ello, como fue explicado en anteriores considerandos, revisada la Resolución DSEM II, se tiene que la Autoridad Supervisora cumplió con sustentar la concurrencia de los supuestos cuya configuración se exige para imponer las medidas preventivas. En esa línea, la DSEM expone el ecosistema y los componentes que se encuentran en un contexto de inminente riesgo y alto peligro de verse afectados por la presencia de hidrocarburos en la Áreas A1 y A2, condición en la que contribuyó el administrado por el desarrollo de sus operaciones.
112. Sin perjuicio de ello, respecto de las actividades que pudieron causar la presencia de hidrocarburos en la zona objeto de análisis, debe tenerse en cuenta que, conforme al Informe DEAM, se señaló que en el PAMA del Lote Z-2B se identificó al PTS como uno de los focos de emisión fija de contaminantes, puesto que, las operaciones de almacenamiento de hidrocarburos (ligada a roturas accidentales de los tanques producidas por corrosión, malas maniobras o por la naturaleza) es potencial generadora de suelo contaminado por fugas o derrames de petróleo. Además, se reconoció que cuando se llevaba a cabo la limpieza de los fondos de los tanques de almacenamiento, la borra extraída tenía que depositarse en pozas abiertas en tierra, produciendo de esta manera un suelo contaminado por la descarga de los fondos de tanques.
113. En ese sentido, si bien se identificaron actividades pasadas vinculadas con la presencia de hidrocarburos en la zona de análisis, conforme a los medios probatorios recopilados y lo verificado en las acciones de supervisión en el 2019, también se acreditó que en esta área se habían realizado actividades actuales (o más recientes) relacionadas con el movimiento de suelos (montículos y acondicionamiento de terraplén) y el empleo de vehículos motorizados.
114. De otra parte, sobre el descarte de la intervención de terceros en la causa de la contaminación, corresponde precisar que mediante la Carta SP-OM-1765-2019 (y su Anexo N° 8), el administrado indicó que en la zona verificada existían PASH, como el Pozo SAP_VII_NR_T 2474 (en adelante, **Pozo**), el cual se encontraba en el listado de la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado con Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM-DM¹⁰¹ (**Segunda Actualización de Inventario PASH**). Sin embargo, este PASH se encontraría ubicado fuera del Área A2.

¹⁰⁰ Ver las Resoluciones Nros. 218-2024-OEFA/TFA-SE del 21 de marzo de 2024 y 553-2023-OEFA/TFA-SE del 21 de noviembre de 2023.

¹⁰¹ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de junio de 2017.

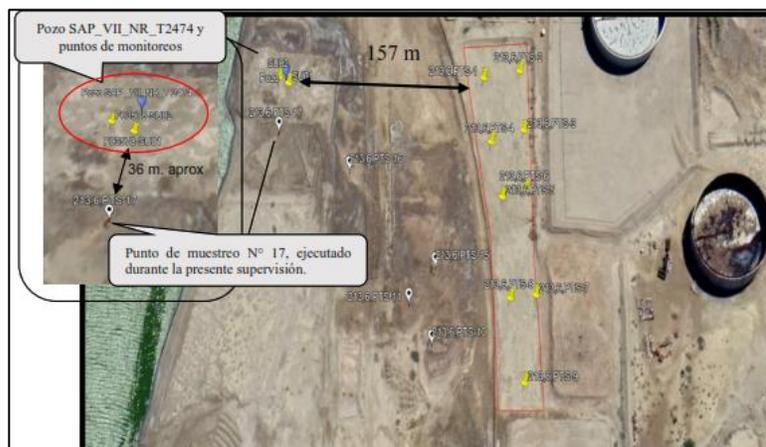
Imagen N° 14: Extracto del inventario de PASH

Código de identificación del pasivo	Código de identificación del pasivo	Código de identificación del pasivo	Nombre del pasivo	Ubicación del pasivo
2169-2015-OEFA/DE-SDCA-CIPASH	F03578	SAP_VII_NR_T2474	SAPET DEVELOPMENT PERU INC., SUCURSAL DEL PERU	VII/VI (ex Lote VII)

Fuente: Segunda Actualización de Inventario PASH

115. De acuerdo con ello, en el Informe de Supervisión II se hace un análisis del pasivo indicado en el ítem 2543 del listado de la Segunda Actualización (asociado a la Ficha OEFA F03578), advirtiéndose que dicho pasivo fue identificado en el Informe N° 2169-2015-OEFA/DE-SDCA-CIPASH concluyendo que el Pozo fue abandonado durante la perforación y correspondería a un pozo seco (productor de agua) que no es fuente de contaminación: además, se ubica a una distancia de 157 metros del Área A2. Esto puede advertirse en la siguiente imagen:

Imagen N° 15: Distancia entre el Área A2 y el Pozo



Fuente: Informe de Supervisión II

116. Por lo tanto, además de encontrarse acreditado que las actividades de Norex influían en la situación de las Áreas A1 y A2, se verifica que sí se analizó sobre la posible intervención de terceros en la causa de contaminación de las referidas áreas; por lo que, se desestima este extremo del cuestionamiento del administrado.
117. De otro lado, respecto de los PAS que indican una supuesta ausencia de identificación de las causas de la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2, partimos por indicar que la Resolución Directoral N° 1976-2023-OEFA/DFAI del 18 de agosto de 2023 (en adelante, **Resolución Directoral I**), fue emitido en el marco de un procedimiento sancionador donde se evaluó la adopción de medidas de prevención por parte del administrado, a fin de evitar impactos negativos en once (11) áreas, incluyendo a la denominada "AIH N° 11", correspondiente al Área A1.
118. Asimismo, para el caso de la Resolución Directoral N° 2095-2023-OEFA/DFAI del 7 de setiembre de 2023 (en adelante, **Resolución Directoral II**), esta fue emitida en el contexto de un PAS donde se evaluó la adopción de medidas de prevención a fin de evitar la generación de impactos negativos al ambiente producto de las actividades

de hidrocarburos en la Unidad Fiscalizable, en el Área A2 adyacente a los Tanques 4 y 5 de la Batería PTS.

119. De acuerdo con ello, se tiene a bien indicar que los hechos materia de análisis en los alegados PAS están referidos a la presunta falta de adopción de medidas de prevención a fin de evitar la generación de impactos negativos al ambiente. Sobre ello, estas medidas deben ser definidas por el propio administrado pues se encuentra en mejor posición para definir las, de tal manera que se garantice su idoneidad en los fines que persigue.
120. Ahora bien, tal como se explicó en la presente resolución, las medidas preventivas son disposiciones a través de las cuales la Autoridad Supervisora impone a los administrados 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 mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Es decir, se constituye en una obligación cuyo contenido, forma y plazo de cumplimiento es definido por la Autoridad Competente.
121. En ese sentido, independientemente de lo resuelto y desarrollado en las Resoluciones Directorales I y II, debe tenerse en cuenta, por un lado, que las medidas preventivas son dictadas al margen del PAS que pueda iniciarse al administrado; y, de otro lado, que para el presente caso la Autoridad Supervisora sustenta y confirma su decisión de imponer las medidas preventivas en la existencia de un situación de alto riesgo y peligro inminente por la presencia de hidrocarburos en la Áreas A1 y A2 (condición en la que el administrado contribuyó debido al desarrollo de sus operaciones) y que correspondía se implementen acciones de mitigación. Las cuales finalmente son definidas por la DSEM a fin de brindar una tutela efectiva y oportuna del ambiente y salud de las personas. Motivo por el cual, la imposición de las medidas preventivas no presupone una vulneración al principio de predictibilidad o confianza legítima¹⁰² alegada por el administrado en su escrito complementario a la apelación.
122. Por lo expuesto, este extremo de los alegatos no desvirtúa la imposición de las medidas preventivas para el caso en particular.
123. De otra parte, respecto del alegato de que no procede atribuir la responsabilidad ni la remediación de las áreas con presencia de hidrocarburos, corresponde precisar que

¹⁰²

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

el la Autoridad Supervisora identificó que las Áreas A1 y A2 (ubicadas en la Batería PTS) fueron impactadas negativamente producto de las propias actividades realizadas por Norex, muestra de ello son los excesos de los valores advertidos respecto de los ECA Suelo 2013, en las citadas áreas.

124. En mayor detalle, y en coherencia con lo explicado con anterioridad, las instalaciones y procesos relacionados con las actividades de hidrocarburos que realiza el administrado en la Batería PTS, como es el caso del almacenamiento (tanques) y transporte (oleoducto, gasoducto, entre otros), fueron consideradas como las únicas fuentes de hidrocarburos y Bario (debido a las borras) de los fondos de los tanques que contribuyen en el impacto de las Áreas A1 y A2.
125. Sumado a lo anterior, conforme se mencionó en anteriores considerandos, la Autoridad Supervisora verificó que Norex no había iniciado acciones para corregir la condición de las dos (2) áreas impactadas, a pesar de conocer los resultados de los monitoreos realizados por la Autoridad Supervisora en dichas áreas.
126. En adición a lo señalado, sobre la afectación de la Albufera desde hace décadas por la presencia de PASH, se precisa que si bien la sola ubicación de este ecosistema frágil respecto al Área A2 (por ser el área más próxima) implica un alto riesgo de contaminación a este cuerpo de agua y sus habitantes, también existe el riesgo de contaminación por intrusión (desborde) de la Albufera hacia las áreas contaminadas, esto debido a periodos de recarga de este ecosistema, conforme se puede verificar en las imágenes satelitales de los años 2009 y 2011.
127. Dicho ello, aun cuando en áreas circundantes se identificaron PASH, lo cierto es que, si no se efectúan acciones de limpieza y descontaminación, la Albufera podría seguir recibiendo la contaminación proveniente de las Áreas A1 y A2, tanto por intrusión de este cuerpo de agua como por la dinámica de los vientos.
128. Considerando lo expuesto, esta Sala concluye que corresponde desestimar este extremo de lo alegado en la apelación.
129. Bajo los fundamentos desarrollados *supra*, esta Sala no advierte que en la imposición de las medidas preventivas se haya generado una vulneración de los principios de internalización de costos¹⁰³, verdad material¹⁰⁴ y predictibilidad o confianza legítima; por lo que, no se da lugar a los cuestionamientos presentados en la apelación.

¹⁰³ **Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.

El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

¹⁰⁴ **TUO de la LPAG**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (...)

1.11. **Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas

V.5. Determinar si las medidas preventivas impuestas a Norex contienen un objeto de imposible cumplimiento.

130. Al respecto, el administrado alega que, a través del “Informe de Avance PTS” (en adelante, **Informe de Avance**) se indicó que, a raíz de las excavaciones realizadas en el Área A2, se había encontrado napa freática con presencia de hidrocarburos, así como la intrusión de agua y la presencia de hidrocarburos sobre la superficie del agua.
131. A partir de ello, Norex señaló que, efectuados estudios¹⁰⁵, habría una contaminación histórica en un área mucho más extensa que las Áreas A1 y A2 y podría haber aportaciones de hidrocarburos de las áreas colindantes, además, de la posible existencia de otros PASH no identificados por el OEFA. Asimismo, el impugnante detalló que, si bien en las supervisiones del OEFA en el 2018 y 2019 no se evaluaron los impactos de los hidrocarburos en aguas subterráneas, en los estudios de evaluación de sitios contaminados¹⁰⁶ se identificó la presencia de hidrocarburos en los análisis de aguas subterráneas, sin embargo, de la visita de campo se estimó que el área de afectación de las aguas subterráneas podría extenderse a un área mayor a la estudiada por ERM Perú S.A. (en adelante, **ERM**).
132. En ese sentido, el administrado advierte que, la ejecución de actividades de limpieza y retiro de suelos en las Áreas A1 y A2 ordenadas en las medidas preventivas es de imposible cumplimiento pues es necesario realizar previamente diversas actividades de indagación e investigación técnica¹⁰⁷ para definir las acciones de limpieza y descontaminación más adecuada para el área afectada con hidrocarburos.
133. Conforme a ello, Norex indica que los hechos descritos y analizados en los informes técnicos antes referidos califican como eventos de caso fortuito o fuerza mayor, toda vez que concurren los siguientes elementos: **(i) extraordinariedad**: no es cotidiano identificar un acuífero o napa freática con presencia de hidrocarburos, a pesar de ser una posibilidad, lo cual tampoco fue advertido previamente por el OEFA; **(ii) imprevisibilidad**: no se pudo imaginar la existencia de esta contaminación y su magnitud (lo cual tampoco pudo preverlo el OEFA). De hecho, a partir de la debida diligencia del administrado se descubrió estas condiciones ambientales que le

probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

¹⁰⁵ En la apelación, Norex indica que se contrató los servicios especializados de la empresa *Amphos 21* para desarrollar una evaluación preliminar de las Áreas A1 y A2, producto del cual se emitió el documento “*Evaluación Preliminar de Estudios Hidrogeológicos - PTS Negritos - Lote Z2B*” (adjuntado en el escrito del 12 de setiembre de 2023). Corresponde precisar que, este documento se elaboró a partir de la necesidad de realizar un estudio hidrogeológico de las zonas adyacentes a las Áreas A1 y A2 para identificar las fuentes de contaminación y dimensionar adecuadamente la extensión de la pluma de contaminación en el acuífero.

¹⁰⁶ En la apelación, Norex señala que este estudio fue realizado por ERM en el marco del servicio de evaluación ambiental de sitio contaminado entorno a PTS Negritos - Lote Z2B (Informe de caracterización detallada del sitio) en enero de 2023.

¹⁰⁷ En la apelación, Norex indica que dichas actividades previas tienen por objetivo identificar las fuentes de contaminación, definir las dimensiones y componentes ambientales comprometidos, entre otros.

impedían realizar de manera segura las actividades de limpieza y descontaminación ordenadas; e, **(iii) irresistibilidad**: verificar el estado de la zona donde se ordenó realizar las actividades de limpieza y descontaminación se encontraba fuera de su esfera de control, motivo por el cual, no podía ser evitado.

134. Sumado a ello, el administrado precisa que no existe un nexo causal entre los hechos invocados como caso fortuito o fuerza mayor y la inejecución de la obligación pues es necesario realizar ciertas actividades de investigación para definir adecuadamente las acciones de limpieza y descontaminación.
135. En consecuencia, el impugnante sostiene que está demostrado que han sobrevenido circunstancias que imposibilitan la ejecución de la Resolución DSEM II en sus propios términos destinadas a cumplir con eliminar el inminente peligro o reducir el alto riesgo de producirse impactos ambientales.

Análisis del TFA

136. Al respecto, tomando en cuenta lo alegado por el administrado, es oportuno traer a colación pronunciamientos anteriores de este Tribunal, en los cuales se indicó que es ante un contexto de verificación de si un hecho es constitutivo de infracción, los administrados podrán eximirse de responsabilidad solo si logra acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero¹⁰⁸; o de ser el caso, cuando concurra alguna de las causales de eximencia de responsabilidad contenidas en el artículo 257 del TUO de la LPAG.
137. De forma adicional, también es necesario tener en cuenta que el caso fortuito se vincula a hechos de la naturaleza, mientras que la fuerza mayor se relaciona con actos de la autoridad; razón por la cual, se entiende que el contexto alegado por Norex se subsumiría en un supuesto de caso fortuito.
138. Asimismo, conforme a lo expresado por este Tribunal¹⁰⁹, sea un caso fortuito, fuerza mayor o incluso un hecho determinante de tercero, se deben analizar para su configuración la concurrencia de un evento extraordinario, imprevisible e irresistible y que, además, este evento incida y justifique el incumplimiento. En ese sentido, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo; mientras que lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él¹¹⁰.

¹⁰⁸ Ver las Resoluciones Nros. 920-2024-OEFA/TFA-SE del 17 de diciembre de 2024, 066-2020-OEFA/TFA-SE del 21 de febrero de 2020, entre otras.

¹⁰⁹ Ver las Resoluciones Nros. 644-2024-OEFA/TFA-SE del 4 de setiembre de 2024, 356-2024-OEFA/TFA-SE del 16 de mayo de 2024, entre otras.

¹¹⁰ De Trazegnies Granda, Fernando (2001). La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 336 - 341.

139. Ahora bien, concordante con lo explicado en la presente resolución, aun cuando la imposición de una medida preventiva se realiza al margen de si el administrado se encuentra cometiendo (o no) una infracción administrativa, se evaluará si lo alegado efectivamente se constituye en una situación de imposibilidad de cumplimiento de las medidas preventivas.
140. Partiendo de dichas premisas, es oportuno advertir que, mediante la Carta SP-OM-0653-2023¹¹¹, el administrado presentó el Informe de Avance en el cual se advierte que durante las excavaciones en el Área A2 se encontró la napa freática a 2 metros de profundidad, así como la intrusión de agua proveniente del lado sur y la presencia de hidrocarburo sobre la superficie del agua. A raíz de estas circunstancias se detuvo la excavación de esta zona.

Cuadro N° 8: Registro de las excavaciones efectuadas en el Área A2

Fotografía N° 5: Excavación 1 en el Área A2	Fotografía N° 6: Excavación 2 en el Área A2
	
<p>Fuente: Informe de avance PTS</p> <p>Nota: Se advierte la presencia de la napa freática aproximadamente a 2 m de profundidad. Se puede observar presencia de hidrocarburos sobre la superficie.</p>	<p>Fuente: Informe de avance PTS</p> <p>Nota: Se advierte la presencia de hidrocarburos sobre el agua en el sitio del polígono denominado "A2" ubicado en la parte sur del PTS.</p>

Elaboración: TFA

141. En esa línea, según el Informe de Avance, el 16 y 27 de junio de 2023 Norex realizó dos (2) excavaciones en el Área A2, en las que encontró agua subterránea a una profundidad de 2 metros, señalando que tendría presencia de hidrocarburos; sin embargo, en dicho documento no se adjuntó información específica que permita acreditar fehacientemente la presencia de hidrocarburos en la superficie del agua.
142. Ahora bien, mediante la Carta SP-OM-0653-2023 se presentó el "Informe Técnico sobre justificación para efectuar estudio hidrogeológico" (en adelante, **Informe para Estudio Hidrogeológico**), donde se indica que previo a realizar acciones de limpieza era necesario efectuar un estudio hidrogeológico de las áreas adyacentes a las Áreas A1 y A2, además, evidenció la ejecución de muestreos de agua subterránea en cuatro (4) piezómetros, mostrando excedencias para ECA Agua 2017 y CCME-2010¹¹².

¹¹¹ Escrito con Registro N° 2023-E01-483981.

¹¹² Canadian Water Quality Guidelines for the Protection of Aquatic Life del Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente (CCME- 2010). Este estándar fue considerado por el administrado para aquellos compuestos que no fueron incluidos en el ECA Agua Categoría 4, Subcategoría E3 Estuarios. es decir, naftaleno, fluoreno, fenantreno, pireno y benzo(a) antraceno.

143. En mayor detalle, en el Informe para Estudio Hidrogeológico, los resultados de los parámetros evaluados por Norex en los muestreos de julio y setiembre de 2022 evidenciaron la excedencia en las concentraciones de hidrocarburos (TPH) y metales (Bario) en el agua subterránea, respecto de los valores establecidos en el ECA Agua 2017 (Categoría 4 - Subcategoría E3 Estuario) para los parámetros antes señalados.
144. No obstante, es oportuno precisar que en el ECA Agua 2017 no se considera valores de comparación para agua subterránea, con ello, se tiene que en la actualidad no existen ECA para dicha matriz. En ese sentido, no es factible inferir la excedencia de TPH y Bario, a partir de los valores del ECA Agua 2017 para agua superficial.
145. Ahora bien, a través de la Carta SP-OM-0889-2023¹¹³, Norex presentó información complementaria al recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución DSEM III, con la cual adjuntó el documento “Evaluación Preliminar de Estudios Hidrogeológicos –PTS Negritos- Lote Z2B” (en adelante, **Evaluación Preliminar**), cuyas conclusiones, entre otras, advirtieron de una contaminación histórica en un área mucho más extensa que al de las Áreas A1 y A2, de la posibilidad de aportaciones de hidrocarburos de áreas colindantes hacia las referidas Áreas A1 y A2, y de la posible existencia de otros PASH (no identificados por el OEFA) dentro del área de estudio (Áreas A1 y A2).
146. Sobre ello, a través de la Evaluación Preliminar se revisaron los informes efectuados por la DEAM, para identificar PASH en las Áreas A1 y A2 y zonas contiguas a estas, la evaluación realizada por ERM¹¹⁴ y se desarrolló una visita a campo. A partir de ello, en dicho documento se señala, entre otros, que la evaluación de ERM debe ser completada y profundizada para tener una adecuada comprensión de las interrelaciones entre el régimen de flujo de las aguas subterráneas, el mar, la Albufera y las precipitaciones o eventos extremos del sitio, además, se indicó que se debería recabar más información relativa, por ejemplo, a los parámetros hidráulicos del acuífero.
147. Por otra parte, corresponde señalar que, en la Supervisión 2023¹¹⁵, se realizó una supervisión especial en la Unidad Fiscalizable para verificar la ejecución de las medidas preventivas impuestas en la Resolución DSEM II; motivo por el cual, en el Acta de esta supervisión se observó lo siguiente:

¹¹³ Escrito con registro N° 2023-E01-534361.

¹¹⁴ ERM. Servicio de Evaluación Ambiental de Sitio Contaminado entorno a PTS Negritos – Lote Z2B (Informe de caracterización detallada del sitio). Project 052056. (enero 2023, 774pp).

¹¹⁵ Realizada en el marco del expediente N° 258-2023-DSEM-CHID.

Imagen N° 16: Extracto del Acta de la Supervisión 2023

Expediente N° 258-2023-DSEM-CHID
(...)
En el área A2 (área de 10000m² o 1 Ha) se observó que lo siguiente:

- Se observó dos (02) calicatas, cuyas descripciones se detallan líneas abajo.
- Se observaron tres (3) zonas de almacenamiento (con geomembrana) del suelo retirado para obtener las calicatas
- Se observó (04) piezómetros distribuidos en el parea A2.
- Se observó que el Administrado no ha ejecutado actividades de limpieza y/o descontaminación en el área.
(...)

Fuente: Acta de la Supervisión 2023

148. A partir de ello, se pudo distinguir que en cada una de las dos (2) excavaciones (calicatas) que realizó el administrado para acreditar el cumplimiento de las medidas preventivas impuestas con la Resolución DSEM II¹¹⁶, presenta tres (3) estratos desde la superficie hasta la napa freática. Esto se detalla en las siguientes fotografías:

Cuadro N° 9: Estratos de las calicatas advertidas en la Supervisión 2023

Fotografía N° 7: Vista de estratos de la Calicata 1	Fotografía N° 8: Vista de estratos de la Calicata 2
	
<p>Fuente: Acta de la Supervisión 2023</p> <p>Nota: La calicata cual tiene una profundidad de 1.78 metros (desde la superficie hasta el agua subterránea). En esta calicata se puede observar que el perfil de suelo expuesto muestra tres estratos de suelo claramente diferenciados.</p>	<p>Fuente: Acta de la Supervisión 2023</p> <p>Nota: La calicata tiene una profundidad de 1.5 metros (desde la superficie hasta el agua subterránea). En esta calicata se puede observar que el perfil de suelo expuesto muestra tres estratos de suelo claramente diferenciados.</p>

Elaboración: TFA

149. En base a lo expuesto, se pueden distinguir los perfiles de suelo observado en las excavaciones (calicatas) realizadas en el Área A2, donde se muestra con claridad estratos definidos, siendo el estrato número dos (2) aquel que presenta características asociadas a la presencia de hidrocarburos como color oscuro, olor a hidrocarburos, y su textura presentaba adherencia al tacto (según lo señalado por la DSEM), con la presencia de residuos industriales como trapos, jebes y plásticos propios de

¹¹⁶ Según lo señalado en el Informe de Avance.

actividades antropogénicas y no naturales, que han sido compactados de acuerdo a lo indicado por la Autoridad Supervisora.

150. Con el objetivo de acreditar lo verificado en la supervisión y definir el comportamiento vertical del hidrocarburo en el suelo expuesto de cada una de las excavaciones realizadas en el Área A2, la DSEM realizó la toma de muestra de suelo en los estratos tres (3) y dos (2) en cada una de las excavaciones cuyos resultados de las Fracciones de Hidrocarburos 2 y 3, así como Bario total presentan concentraciones de hidrocarburos y bario mayores en el estrato 2.

Cuadro N° 10: Resultado de las Fracciones de Hidrocarburos F2 y F3, y Bario total encontrados en los estratos 2 y 3 de la excavación N° 1 en el Área A2

Área Evaluada	Periodos de monitoreo	Calicata/estrato	Resumen de excesos por cada parámetro respecto al ECA para suelo 2013-Categoría de Uso Industrial-A2 (Área ubicada dentro de la Batería PTS).		
			F2 de Hidrocarburos (5 000 mg/kg)	F3 de Hidrocarburos (6 000 mg/kg)	Bario (2 000 mg/kg)
A2	Agosto 2023	Calicata 1/estrato 2	11 664	8 461	119
		Calicata 1/estrato 3	1 413	956	83.5
		Calicata 2/estrato 2	10 357	6 639	2 049
		Calicata 2/estrato 3	1 869	1 082	92.32

Fuente: Informe de Ensayo N° SAA-PE01-23-02175 (RS N° 1619-2023).

151. En atención a los resultados, se advirtieron altas concentraciones de las Fracciones de Hidrocarburos 2 y 3, así como de Bario, inclusive estas concentraciones superan los ECA Suelo 2013, en la categoría de suelo industrial, resaltando que en los perfiles encontrados en las concentraciones son superiores en las capas intermedias, con ello se prevé una migración del contaminante desde la parte superior a la inferior.
152. Ahora bien, en el Área A1 se realizó la toma de muestra de suelo en tres (3) puntos: L-Z2B,A1-SU1; L-Z2B,A1-SU2 y; L-Z2B,A1-SU3, en el primer punto se realizó la toma de muestra de suelo en dos (2) profundidades a 1,8 y 4 metros considerados como L-Z2B,A1-SU1-A y L-Z2B,A1-SU1-B. Los resultados del muestreo son los siguientes:

Cuadro N° 11: Resultado de las Fracciones de Hidrocarburos F2 y F3, Etilbenceno y Xileno encontrados en las profundidades de 1.8 y 4m en el Área A1

Área Evaluada	Periodos de monitoreo	Código de muestreo	Resumen de excesos por cada parámetro respecto al ECA para suelo 2013-Categoría de Uso Industrial-A1 (Área ubicada dentro de la Batería PTS).			
			F2 de Hidrocarburos (5 000 mg/kg)	F3 de Hidrocarburos (6 000 mg/kg)	Etilbenceno 0,082 mg/kg)	Xileno (11 mg/kg)
A1	Agosto 2023	L-Z2B,A1-SU1-A (1.8 m)	11 679	6 504	4,74	16,3
		L-Z2B,A1-SU1-B (4 m)	9 285	4 617	3,88	9,08

Fuente: Informe de Ensayo N° SAA-PE01-23-02175 (RS N° 1619-2023).

153. En vista de ello, se tiene que las concentraciones de las Fracciones de Hidrocarburos 2 y 3, así como Etilbenceno y Xileno, son superiores en el punto de suelo L-Z2B,A1-SU1-A recolectada a 1,8 metros a las muestras de suelo recolectadas en el punto L-Z2B,A1-SU1-B a 4 metros.
154. En base a lo señalado, la diferencia en los resultados de las concentraciones de hidrocarburos encontradas las Áreas A1 y A2 demuestran que existe una migración desde la parte superior (por gravedad) a la inferior respecto al nivel del suelo analizado, con lo que también se descarta la posibilidad de que las aguas subterráneas sean la fuente generadora de los suelos impactados identificados por el OEFA en el Área A2, ya que los resultados presentados por el administrado para el parámetro TPH en aguas subterráneas han sido comparados con un ECA de manera referencial el cual tampoco corresponde a la misma matriz (agua superficial y agua subterránea).
155. Es necesario precisar que, conforme al Acta de la Supervisión 2023, también se encontraron restos industriales como plásticos, jebes y trapos en el estrato dos (2) del Área A2, esto demostraría que los hidrocarburos encontrados tienen un origen antropogénico:

Cuadro Nº 12: Verificación de las calicatas en el Acta de la Supervisión 2023

Imagen Nº 17: Calicata 1	Imagen Nº 18: Calicata 2
<p>Desde 30cm de profundidad hasta 138 cm (1.38m) de profundidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presenta color marrón a marrón oscuro, y está conformado por un suelo de consistencia arenosa, pero con ligera adherencia, sin cascajos. • Se percibe organolépticamente (olor, color, y textura) hidrocarburos. • Se observó residuos industriales como trapos y plásticos (este plástico no se pudo retirar dado que se encontraba enterrado).  <p>Fotografía Nº 9.</p>	<p>Presenta color marrón a marrón oscuro, y está conformado por un suelo de consistencia arenosa, pero con ligera adherencia, sin cascajos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se percibe organolépticamente (olor, color, y textura) hidrocarburos. • Se observó residuos industriales como trapos, plásticos y jebes. <p>Estrato 3: Desde 100cm de profundidad hasta 158 cm (1.58m) de profundidad</p>  <p>Fotografía Nº 13.</p>
<p>Fuente: Acta de la Supervisión 2023</p> <p>Nota: En esta calicata se puede observar que el perfil de suelo expuesto muestra tres estratos de suelo claramente diferenciados.</p>	<p>Fuente: Acta de la Supervisión 2023</p> <p>Nota: En esta calicata se puede observar que el perfil de suelo expuesto muestra tres estratos de suelo claramente diferenciados.</p>

Elaboración: TFA

156. Explicado lo anterior, es importante recordar que en el Área A1 el OEFA también identificó residuos como trapos, solenoide, overol y guantes enterrados, esto se registró en el Informe de Supervisión I.
157. Conforme a lo analizado, no es posible afirmar que habría una contaminación histórica en un área mucho más extensa que las Áreas A1 y A2 por aporte de hidrocarburos de las áreas colindantes, pues no se identificó la posible presencia de otros PASH que pudieran, desde sitios externos, ser el origen y/o contribución de la contaminación de las Áreas A1 y A2. Asimismo, no se identificó la pluma de hidrocarburo que permita tener una comprensión sobre las interrelaciones entre el régimen de flujo de las aguas

subterráneas, el mar, la Albufera y las precipitaciones o eventos extremos del sitio, siendo que tampoco se identificó los parámetros hidráulicos del acuífero.

158. De manera complementaria, debe indicarse que las investigaciones hidrogeológicas presentadas Norex no abarcaron un área mayor al de las Áreas A1 y A2; por lo cual, no resultan medios idóneos que permitan afirmar, tal como se explicó anteriormente, de la existencia de otros PASH que contribuyan en la contaminación de las referidas áreas.
159. En ese sentido, a consideración de esta Sala, lo alegado no califica como un evento de caso fortuito, toda vez que sí se advirtió que la migración de los hidrocarburos siguió un comportamiento desde las capas superficiales hacia las inferiores (agua subterránea), no está acreditado que sobrevinieron circunstancias que imposibiliten a Norex ejecutar las medidas preventivas en los términos establecidos en la Resolución DSEM II.
160. En consecuencia, como en el presente caso no se configuró un evento extraordinario, imprevisible e irresistible que justifique la no realización de las medidas preventivas, se desestima este alegato planteado en la apelación.

V.6. Determinar si las medidas preventivas impuestas a Norex cumplen con los requisitos normativos determinados para su dictado

161. Sobre ello, el administrado argumenta que, tal como lo ha expuesto el TFA en otros pronunciamientos¹¹⁷, deben concurrir alguno de los siguientes requisitos: **(i)** evitar un inminente peligro; **(ii)** alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, **(iii)** mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental
162. En esa línea, para los precitados requisitos, en el marco de su apelación Norex realizó el siguiente análisis:

162.1 Evitar inminente peligro: Conforme se explicó con anterioridad y lo desarrollado en el Informe Técnico, las tonalidades negras evidenciadas en el *Google Earth* pueden ser atribuidas a múltiples factores que tienen que ver con la reflexión de la luz. Respecto de los parámetros del ECA Suelo queda claro que estos constituyen únicamente una referencia de gestión ambiental en cuerpo receptor y no permiten atribuir ninguna responsabilidad; asimismo, en el informe remitido en el recurso de reconsideración se sustentó la presencia de hidrocarburos de forma previa a la operación de Norex.

En adición a ello, en ningún extremo de las Resoluciones DSEM II y VI se acredita la presencia de algún potencial impacto al ambiente ni sustenta la posibilidad de su ocurrencia. Entonces, este extremo no se encuentra debidamente motivado, por lo que, no se cumple el presupuesto.

¹¹⁷ En su apelación, Norex trae a colación la Resolución N° 420-2024-OEFA/TFA-SE del 10 de junio de 2024.

162.2 Alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas: Al respecto, en el Informe N° 41-2019-OEFA/DEAM-SSIM¹¹⁸ (en adelante, **Informe DEAM 2019**) se listan los PASH en el ámbito de la Albufera, de lo cual, se deduce que la albufera está rodeada de PASH. Además, en el mapa de resultado de simulaciones 1 (anexo a la reconsideración presentada), se verifica que el sentido de flujo es de manera inversa (contrario a lo indicado por la DSEM); por lo que, a partir de la altura de las Áreas A1 y A2 y la Albufera, la migración de contaminantes de tipo superficial ocasionada por posibles desbordes del agua de la referida albufera es improbable.

En consecuencia, no es posible advertir una situación de alto riesgo, más aún si en la Resolución DSEM II no se identificó que las parihuanas estuvieran cerca de las Áreas A1 y A2.

162.3 Mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental: Sobre ello, la mitigación alegada por la Autoridad Supervisora no califica como tal pues la Medida Preventiva I está vinculada a remediar y rehabilitar el área contaminada, conceptos y términos que según la Real Academia Española (**RAE**) no resultan equiparables entre sí; por lo que, la mitigación (requisito legal) no se condice con la acción rectora ordenada en la referida medida preventiva. De la misma forma lo entiende el RPAAH, que establece una diferencia entre las medidas de minimización (dirigidas a reducir, mitigar o corregir la duración, intensidad y/o grado de los impactos negativos) en contraposición con las medidas de rehabilitación (dirigidas a recuperar uno o varios elementos o funciones del ecosistema alterado por el proyecto y que no pueden ser prevenidos o minimizados).

En ese sentido, se advierte que la Medida Preventiva I, orientada a limpiar y descontaminar las Áreas A1 y A2, no cumple con la finalidad de “mitigar” sino de “revertir” los efectos nocivos al ambiente; por ende, no se cumple con este requisito.

Asimismo, precisa que el concepto de “impacto acumulativo” se aplicó sin considerar su propia definición que exige la concurrencia de determinados supuestos técnicos que no han sido acreditados para este caso, como la existencia de un hecho persistente en el tiempo y que este incremente la gravedad del impacto sobre el componente ambiental.

163. Conforme a lo desarrollado, el impugnante alega que, al no estar acreditada la concurrencia de siquiera uno de los requisitos exigidos en la normativa ambiental, no se obtuvo un pronunciamiento debidamente motivado.

¹¹⁸ En su apelación, Norex precisa las páginas 23 y 24 del referido informe.

Análisis del TFA

164. Al respecto, tal como se detalló en considerandos previos, según el Reglamento de Supervisión, la Autoridad Supervisora puede dictar, a través de resolución o acta debidamente motivada, medidas preventivas cuyo cumplimiento resulta obligatorio por parte de los administrados, pues se configuran como una obligación fiscalizable del administrado¹¹⁹. Asimismo, se detalla que estas medidas son disposiciones que imponen al administrado una obligación de hacer o no hacer, y se dictan para 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 para mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental¹²⁰.
165. Explicado ello, sobre los supuestos previstos en la normativa para el dictado de medidas preventivas, el TFA ha precisado en pronunciamientos anteriores que estos son conceptos con claras diferencias¹²¹. A continuación, se expone lo señalado:
- 165.1 **Inminente peligro:** es la situación de riesgo o daño al ambiente cuya ocurrencia es altamente probable en el corto plazo¹²².
- 165.2 **Alto riesgo:** es la alta probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que puedan trascender y afectar de manera adversa al ambiente y la población¹²³.

¹¹⁹ **Reglamento de Supervisión**

Artículo 22.- Medidas administrativas

22.2 El cumplimiento de la medida administrativa es obligatorio por parte de los administrados y constituye una obligación fiscalizable. Es exigible según lo establecido por la Autoridad 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. (...)

¹²⁰ **Reglamento de Supervisión**

Artículo 27.- Alcance

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.

¹²¹ Ver las Resoluciones Nros. 218-2024-OEFA/TFA-SE del 21 de marzo de 2024, 553-2023-OEFA/TFA-SE del 21 de noviembre de 2023, entre otros.

¹²² La RAE define los términos: **(i)** inminente, como aquello que amenaza o está para suceder prontamente; **(ii)** peligro, como riesgo o contingencia inminente de que suceda algún mal; y, **(iii)** el término riesgo como la contingencia o proximidad de un daño.

¹²³ Según la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobada con Ley N° 27446, el riesgo ambiental es la probabilidad de ocurrencia de un daño o afectación sobre los ecosistemas o el ambiente derivado de un fenómeno natural, antropogénico o tecnológico. Además, según la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611, se entiende como daño ambiental todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales de forma significativa.

- 165.3 **Mitigación:** se configura cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.
166. Partiendo de lo señalado, para el caso en particular, para la imposición de las medidas preventivas la DSEM evaluó cada uno de los supuestos regulados en el Reglamento de Supervisión¹²⁴; sin perjuicio de ello, tomando en cuenta los alegatos planteados por Norex, esta Sala tiene a bien realizar el siguiente análisis:

Cuadro N° 13: Análisis de los supuestos de imposición de medidas preventivas

Análisis de la DSEM	Análisis del TFA
<p style="text-align: center;"><u>Inminente peligro</u></p> <p>La Autoridad Supervisora indicó que las Áreas A1 y A2 fueron impactadas negativamente por el desarrollo de las actividades realizadas por Norex, encontrándose excesos en los ECA Suelo 2013 para las referidas áreas, justificándose así los efectos negativos al ambiente¹²⁵.</p> <p>Asimismo, detalló que las actividades de almacenamiento (tanques) y transporte (oleoducto, gasoducto, entre otros) eran las únicas fuentes de hidrocarburos y bario (debido a las borras de los fondos de los tanques) que impactaron las áreas previamente referidas. Además, indicó que lo expuesto se acreditaba con lo siguiente:</p> <p>(i) Imágenes históricas, evidencia de suelos con tonalidades negras vinculadas con la presencia de hidrocarburos. Corroborada con las muestras de suelo recolectadas por el OEFA en el año 2019.</p> <p>(ii) Las formas prácticamente regulares de las Áreas A1 y A2, evidencia de trabajos antropogénicos realizados con maquinarias y/o herramientas. Reforzado con lo</p>	<p>Sobre lo evidenciado en las imágenes del <i>Google Earth</i>, debe señalarse que las áreas con estas tonalidades oscuras presentan los mismos colores que en la zona de los tanques de almacenamiento, conforme puede advertirse en el cuadro N°6 “Análisis cooperativo de imágenes en las áreas A1 y A2 en la Batería PTS” de la Resolución DSEM II. Además, como se mencionó en el Informe DEAM, esto corresponde a borras almacenadas, con lo cual se establecería una relación más concreta entre ambos sitios, siendo que la otra suposición sobre el humedecimiento sería menos convincente, considerando que el área presenta una elevación por encima de las áreas más próximas al nivel freático (áreas contiguas).</p> <p>Respecto de los parámetros del ECA Suelo 2013, tiene a bien indicarse que, conforme lo establece la LGA, estos estándares constituyen únicamente una referencia de gestión ambiental en cuerpo receptor y no permiten atribuir responsabilidad salvo que se demuestre que existe causalidad entre su actuación y la transgresión de dichos estándares¹²⁶. Sin perjuicio de ello, tal como se señaló previamente, en el análisis del dictado de una medida preventiva no se evalúa si el administrado está o no en una situación de incumplimiento, por lo que, esto no desvirtúa la imposición de las medidas preventivas.</p>

¹²⁴ Para mayor detalle ver los considerandos 77 al 94 de la Resolución DSEM II.

¹²⁵ Para mayor detalle ver el considerando 82 de la Resolución DSEM II donde se señala los efectos negativos al ambiente producto de la presencia de hidrocarburos en el suelo.

¹²⁶ **LGA**

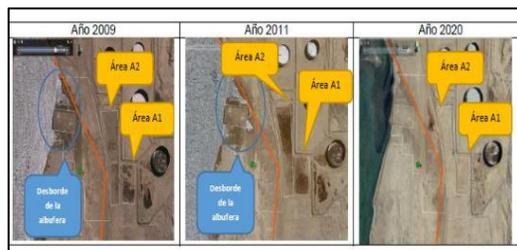
Artículo 31.- Del Estándar de Calidad Ambiental (...)

31.4 Ninguna autoridad judicial o administrativa podrá hacer uso de los estándares nacionales de calidad ambiental, con el objeto de sancionar bajo forma alguna a personas jurídicas o naturales, a menos que se demuestre que existe causalidad entre su actuación y la transgresión de dichos estándares. Las sanciones deben basarse en el incumplimiento de obligaciones a cargo de las personas naturales o jurídicas, incluyendo las contenidas en los instrumentos de gestión ambiental.

<p>verificado en campo con las zonas de acumulación y la presencia de material foráneo (no oriundo) en estas áreas.</p> <p>En adición a ello, advirtió que Norex no había iniciado acciones de remediación en ninguna de las dos (2) áreas, a pesar de tener conocimiento de los resultados de los monitoreos realizados por OEFA en ellas.</p>	<p>Finalmente, sobre la falta de acreditación de algún potencial impacto al ambiente y sustento de su materialización, corresponde partir por señalar que, revisado los actuados y medios probatorios se evidenció los suelos con presencia de hidrocarburos (imágenes históricas y formas regulares de las áreas) y la ausencia de acciones concretas para revertir sus efectos.</p> <p>Sumado a ello, en la Resolución DSEM II se indica que la presencia de hidrocarburos intemperizados (hidrocarburos pesados) en el suelo modifica las propiedades físicas y químicas de dicho componente (cambios en la textura, coloración, capacidad para el crecimiento óptimo de plantas, entre otros). Mientras que, sobre la presencia de Bario (metal tóxico en su forma disponible) en el suelo, se precisa que las personas que trabajan en el área de la batería PTS y visitantes de la Albufera estarían expuestas al polvo con Bario, pudiendo inhalarlo o ingerirlo (tierra contaminada) a mediante el contacto de piel, pudiendo ver afectada su salud (ocurrencia de alteraciones al ritmo cardíaco o parálisis, vómitos, calambres estomacales, entre otros).</p> <p>Por lo expuesto, queda verificada la existencia de una situación de inminente peligro de causar una mayor afectación al suelo y salud de las personas.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Alto riesgo</u></p> <p>La DSEM justificó este supuesto a partir del posible impacto en la Albufera, ecosistema ubicado cerca de las Áreas A1 y A2 (cuyo suelo está impactado con hidrocarburos).</p> <p>En esa línea, señaló que, por acción del viento (cuyo rango varía de los 12 km/h a 43 km/h), se genera un alto riesgo de contaminación de este cuerpo de agua por el traslado de suelo con hidrocarburos desde la Batería PTS, afectando con ello a sus habitantes permanentes (peces y aves de la zona) y sus habitantes temporales (aves migratorias).</p> <p>Por otra parte, la DSEM precisa que, si bien la ubicación de la Albufera respecto de las áreas impactadas conlleva a un alto riesgo de contaminación para este cuerpo de agua y sus habitantes, también se genera un riesgo de contaminación por intrusión (desborde) de la Albufera hacia las áreas contaminadas. Esto se pudo verificar mediante las imágenes históricas (satelitales) del 2009 y 2011.</p>	<p>Al respecto, partimos por indicar que el Informe DEAM 2019 está vinculado a una “Evaluación ambiental de la albufera punta balcones por presencia de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos durante el 2018”, en el cual se señala que la Albufera está rodeada de PASH (principalmente con los que tienen los Códigos F05616, F01846, F03578, F01533, F03438, F00335, F03968, F00235, F00324, F03969, F03969).</p> <p>A partir de ello, se verificó que en la evaluación del Informe DEAM 2019 no se consideró a las instalaciones y/o zonas ubicadas dentro de la Batería PTS de la Unidad Fiscalizable, es decir, no incluye a las Áreas A1 y A2. En ese sentido, es claro que el alegado informe no se encuentra propiamente vinculado con las áreas objeto de las medidas administrativas y, por ende, con el análisis para la imposición de dichas medidas mediante la Resolución DSEM II.</p> <p>De otra parte, es oportuno señalar que la existencia de un alto riesgo de afectación al ambiente se justifica en la posibilidad de una situación de desborde de la Albufera; es decir, que el flujo de agua presente en dicho ecosistema se dirija a las</p>

Áreas A1 y A2. Esto es concordante con lo evidenciado en las imágenes satelitales históricas de *Google Earth* de los años 2009 y 2011, presentadas en la Resolución DSEM II, en las cuales se advierte un desborde de la Albufera a la masa terrestre en dirección de las Áreas A1 y A2, en contraste con la delimitación normal de la Albufera, tal como se muestra en la imagen del año 2020. A continuación, se presentan las imágenes:

Imagen N° 19: Evidencia del desborde de la Albufera en distintos años



Fuente: Resolución DSEM II

Adicional a ello, es necesario precisar que, de acuerdo con la Segunda Acción de Supervisión 2019, se recolectaron muestras de suelo en una posible ruta de migración por la presunta presencia de hidrocarburos. Conforme a ello, se tomaron muestras de suelo en seis (6) puntos¹²⁷ (entre el Área A2 y la Albufera antes mencionada), la ubicación se evidencia en la siguiente imagen:

Imagen N° 20: Evidencia de la posible ruta de migración en la zona contigua al Área A2



Fuente: Informe de Supervisión II

Dicho ello, los resultados del muestreo arrojaron presencia de excesos en los parámetros F2 y F3, y Bario, confirmando así la contaminación del área presuntamente afectada y de su ruta de migración, estando acreditada la probabilidad de la migración de contaminantes de tipo superficial ocasionada por posibles desbordamientos del agua de la Albufera.

¹²⁷ Para mayor detalle ver la Tabla N° 2 "Resultados de Laboratorio – Suelo ubicado en la posible ruta de migración desde el área de aprox. 1 Ha ubicada en la Batería PTS hacia la Albufera denomina el Humedal las Parihuanas" del Informe de Supervisión II.

	<p>En ese sentido, se encuentra justificada que la situación implica un alto riesgo de contaminación de componentes ambientales.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Mitigación</u></p> <p>La Autoridad Supervisora indicó que las condiciones de inminente peligro y alto riesgo conllevan a necesitar mitigar las afectaciones generadas por el hidrocarburo remanente evidenciado en las Áreas A1 y A2 a los componentes ambientales, a fin de prevenir daños acumulativos o de mayor gravedad que repercutan en el componente ambiental suelo, la Albufera y las personas visitantes en la zona.</p>	<p>Respecto a que la Medida Preventiva I no está orientada a mitigar sino a rehabilitar y/o revertir los efectos negativos, corresponde señalar que, la Autoridad Supervisora sustentó la necesidad de imponer la medida preventiva, conforme a los términos establecidos en la Resolución DSEM II, considerando que la presencia de hidrocarburos en las Áreas A1 y A2 implica un alto riesgo o inminente peligro de generar una mayor afectación al ambiente.</p> <p>En esa línea, como la imposición de medidas preventivas resultan incluso igualmente aplicables en aquellos casos donde ya existe un impacto negativo y se busca evitar su expansión, es que su contenido puede generar una semejanza con distintas acciones que buscan disminuir las afectaciones en el ambiente, lo cual, no significa que el cumplimiento oportuno de las actividades ordenadas (como la limpieza y descontaminación) no conlleven justamente a evitar una mayor degradación del ambiente por la presencia de hidrocarburos.</p> <p>Sin perjuicio de ello, también resulta oportuno señalar que para imponer medidas preventivas no se exige la concurrencia de los tres (3) supuestos detallados en la normativa, pues basta la presencia de unos de estos para que la Autoridad Supervisora encuentre el sustento para ordenar su dictado.</p> <p>De otra parte, sobre el cuestionamiento a la alusión de “impactos acumulativos” realizada por la DSEM, es preciso mencionar que los suelos de las Áreas A1 y A2 cumplen con la definición indicada en el Anexo I del Reglamento de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM¹²⁸ (en adelante, Reglamento de la Ley SEIA), el cual indica que se indica que los impactos acumulativos es aquel impacto sobre el ambiente ocasionado por proyectos desarrolla dos o por desarrollarse en un espacio de influencia común, los cuales pueden tener un efecto sinérgico. Los impactos acumulativos pueden ser resultado de actuaciones de menor importancia vistas individualmente, pero significativas en su conjunto.</p>

¹²⁸ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

	<p>De acuerdo a ello, en las Áreas A1 y A2 se identificó una acumulación de hidrocarburos en el suelo (situación que fue contribuida por el administrado mediante el desarrollo de sus actividades), los cuales tendrían un efecto sinérgico, considerando que el administrado presentó el Informe de avance PTS, en el cual se señala que durante las excavaciones realizadas en el Área A2, encontró la napa freática a 2 metros de profundidad, así como la intrusión de agua proveniente del lado sur y la presencia de hidrocarburo sobre la superficie del agua.</p> <p>Sumado a ello, también está el hecho de, en el marco de la Primera Acción de Supervisión 2019, haberse encontrado trapos impregnados con hidrocarburos (residuos); y, en la Segunda Acción de Supervisión 2019 se observó un suelo foráneo e intervenido en el cual se han ejecutado trabajos con maquinaria pesada para su traslado y nivelación¹²⁹. Además, en la Supervisión 2023 se detectó suelo del cual se percibía organolépticamente hidrocarburos, tanto en las capas superficiales como en las capas intermedias¹³⁰, confirmándose así el impacto acumulativo.</p> <p>Explicado ello, los impactos al ambiente continúan pues la fuente de contaminación no ha sido limpiada (tal como se ordenó mediante la Resolución DSEM II); por lo cual, la contaminación de la napa freática y migración de contaminantes hacia la Albufera se mantienen.</p>
--	---

Elaboración: TFA

167. Como se observa, la Autoridad Supervisora motivó la configuración de cada uno de los supuestos asociados a las medidas preventivas y, con ello, la necesidad de su imposición, garantizando así la protección del ambiente y sus componentes.
168. En virtud de lo expuesto, no advirtiéndose vulneración al principio de la debida motivación¹³¹, corresponde rechazar los argumentos planteados por Norex en este extremo.

¹²⁹ Para más detalle ver los considerando 31 y 132 de los Informes de Supervisión I y II, respectivamente.

¹³⁰ Para mayor detalle ver el Acta de la Supervisión de 2023.

¹³¹ **TUO de la LPAG**

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos (...)

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

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

V.7. Determinar si en el fondo la Autoridad Supervisora pretendió dictar a Norex medidas correctivas en lugar de las medidas preventivas impuestas.

169. En la apelación, Norex argumenta que, vista la redacción de la Medida Preventiva I, es evidente que las actividades de limpieza y descontaminación tienen como objetivo revertir el efecto nocivo y restaurar (más aún si se busca llegar a cumplir con los ECA Suelo 2013); por lo que, es claro que esta medida tiene la naturaleza jurídica de una medida correctiva.
170. En adición a ello, el administrado advierte que, si como se explicó la Albufera viene siendo afectada desde hace décadas por PASH, no se entiende cómo se aplicaría una lógica de prevención ante una zona históricamente impactada.
171. En base a lo expuesto, el impugnante alega que mediante las Resoluciones DSEM II y VI se vulneró el principio de legalidad pues se impuso a Norex el cumplimiento de actividades que califican jurídicamente como medidas correctivas.

Análisis del TFA

172. Al respecto, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental¹³² (**Ley del SINEFA**), el OEFA podrá dictar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
173. Asimismo, en el artículo 10 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD¹³³ (**RPAS**) se dispone que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) tiene la facultad de dictar medidas correctivas una vez determinada la existencia de responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de las infracciones imputadas.
174. Siendo ello así, se tiene que la imposición de una medida correctiva está supeditada, entre otros, a la declaración de responsabilidad del administrado, en el marco de un PAS, situación que no es aplicable al presente caso.
175. De otra parte, en el Reglamento de Supervisión se faculta a la DSEM a dictar medidas administrativas, como lo es la medida preventiva, cuyo cumplimiento es obligatorio

¹³² **Ley del SINEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009

Artículo 22.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas (...).

¹³³ **RPAS**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre 2017.

Artículo 10.- De la resolución final

10.1 La Autoridad Decisora emite la resolución final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan (...).

por parte de los administrados (constituyendo una obligación fiscalizable). Asimismo, se establece que las medidas administrativas no son excluyentes entre sí y pueden ser dictadas sin perjuicio del PAS que pudiera corresponder¹³⁴.

176. En esa línea, tal como se explicó en considerandos previos, la Autoridad Supervisora impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer con el objetivo 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.
177. A partir de ello, en concordancia con anteriores pronunciamientos de este Tribunal¹³⁵, conforme al marco normativo detallado, el propósito de una medida preventiva no solo es prevenir, sino que también puede buscar la mitigación de las causas de una degradación o daño ambiental existente. En consecuencia, la imposición de medidas preventivas resulta igualmente aplicable en aquellos casos que se haya producido un impacto, siempre que dicha medida lo disminuya o evite una mayor degradación.
178. Conforme a lo señalado, para el presente caso, es oportuno tener presente que mediante la Resolución DSEM II (y lo verificado en la Resolución DSEM VI), la Autoridad Supervisora sustentó, aun cuando no se requiere la concurrencia de los tres (3) supuestos vinculados con la imposición de las medidas preventivas¹³⁶, la configuración de cada uno de los supuestos relacionados con la pertinencia para el dictado de estas medidas, las mismas que persiguen evitar daños acumulativos o una mayor afectación al componente ambiental suelo, la Albufera y personas visitantes de la zona.
179. En base a lo expuesto, esta Sala considera que, con la emisión de la Resoluciones DSEM II y VI no se transgredió los principios de legalidad¹³⁷; por tal motivo, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo y se confirman las medidas preventivas objeto de análisis.

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-

¹³⁴ Ver la Resolución N° 153-2025-OEFA/TFA-SE del 10 de marzo de 2025.

¹³⁵ Ver la Resolución N° 218-2025-OEFA/TFA-SE del 21 de marzo de 2024.

¹³⁶ Ver la Resolución N° 476-2023-OEFA/TFA-SE del 5 de octubre de 2023.

¹³⁷ **TUO de la LPAG**

Artículo IV. – Principios del procedimiento 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.

OEFA/CD¹³⁸, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – CONFIRMAR la Resolución N° 00023-2025-OEFA/DSEM del 21 de enero de 2025, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N° 0004-2023-OEFA/DSEM del 19 de enero de 2023, que ordenó a Norex Energía S.A. el cumplimiento de las medidas preventivas descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. – Notificar la presente resolución a Norex Energía 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.

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UMEDRANO]

[CNEYRA]

¹³⁸ Modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 00006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

[RRAMIREZA]



"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: 06722397"



06722397