



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

RESOLUCIÓN N° 146-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE : 3015-2018-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.

TERCERO ADMINISTRADO : GOBIERNO TERRITORIAL AUTÓNOMO DE LA NACIÓN WAMPIS

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1830-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 2858-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de octubre de 2018, posteriormente variada por la Resolución Subdirectoral N° 1104-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 12 de setiembre de 2019, y la Resolución Directoral N° 1830-2019-OEFA/DFAI del 15 de noviembre de 2019, en el extremo que imputan y sancionan a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. con una multa ascendente a 4,334.44 (cuatro mil trescientos treinta y cuatro con 44/100) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las conductas infractoras referidas a no realizar la efectiva descontaminación del área afectada por el afloramiento de crudo sobre la superficie acuosa proveniente de una poza donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos, causando (i) daño potencial a la flora y fauna, así como (ii) a la salud humana; al haberse vulnerado los principios de tipicidad y debido procedimiento por no haber identificado la emergencia ambiental o el siniestro que causó el impacto negativo. En consecuencia, RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador en este extremo al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.*

Lima, 27 de agosto de 2020

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú - Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano² (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de 1,106 (mil ciento seis) kilómetros, y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura³.
2. El 25 de mayo de 2017, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) el Reporte Final de Emergencias Ambientales⁴ relacionado a la presencia de iridiscencias de crudo sobre una superficie acuosa, producto de las lluvias de la zona que elevan el nivel de la napa freática y afectó un área de 0.50 m² en la Estación Morona del ONP.
3. El 5 de diciembre de 2017, la coordinación de Servicio Nacional de Denuncias Ambientales (**SINADA**) registró una denuncia ambiental con el código SINADA SC-0918-2017⁵ por la presunta contaminación ambiental a consecuencia de un

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

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

³ Cabe mencionar que el ONP se divide en dos (2) ramales:

- i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y llega hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El Oleoducto Principal se divide a su vez en dos (2) tramos: Tramo I y Tramo II:

- Tramo I: Inicia en la Estación N° 1 y termina en la Estación N° 5 (ubicada en el caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).
- Tramo II: Inicia en la Estación N° 5, luego recorre las Estaciones N° 6 (ubicada en el caserío de Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), 7 (ubicada en el caserío El Milagro, distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y 9 (ubicada en el distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.

- ii) **Oleoducto Ramal Norte:** Este ramal se inicia en la Estación Andoas (ubicada en el caserío Andoas, distrito de Andoas, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N° 5.

⁴ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 16.

⁵ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 16. Cabe señalar que la denuncia fue presentada el 3 de octubre de 2017 [mediante escrito con registro N° 72573 (documento contenido en el disco compacto que obra a folio 16)], en el cual se indicó que:

(...) hace aproximadamente 5 años, la empresa Petroperú realizó trabajo de limpieza por derrame de crudo. Sin embargo, la zona quedó en mal estado pues no se removió correctamente el crudo en Fernando Rosas. La limpieza estaba a cargo de una empresa contratista cuyo nombre es OASIS EIRL. Los trabajadores procedieron solamente a remover la tierra de manera superficial y se retiraron de la zona; sin embargo, cada vez que hay lluvias fuertes rebrota el crudo. Esto ha sido comprobado por los

supuesto trabajo deficiente de descontaminación en un área impactada cercana a la Estación Morona.

4. Del 12 al 14 de marzo de 2018, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del OEFA, realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones de la Estación Morona del ONP (en adelante, **Supervisión Especial 2018**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión s/n⁶ (en adelante, **Acta de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión N° 258-2018-OEFA/DSEM-CHID del 29 de agosto de 2018⁷ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
5. Sobre la base de lo descrito en el Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 2858-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de octubre de 2018⁸, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Petroperú.
6. El 14 de diciembre de 2018, mediante escrito con Registro N° E01-100182⁹, el administrado presentó sus descargos contra la resolución de imputación de cargos emitido por la DFAI.
7. Mediante Resolución Subdirectoral N° 205-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 4 de marzo de 2019¹⁰, la SFEM de la DFAI resolvió incorporar al PAS como tercero con interés legítimo al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis. Cabe señalar que la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera (**SMEPIM**) del Tribunal de Fiscalización Ambiental (**TFA**), mediante la Resolución N° 204-2019-OEFA-TFA/SMEPIM emitida el 29 de abril de 2019¹¹, confirmó la mencionada Resolución Subdirectoral en todos sus extremos.
8. A través de la Resolución Subdirectoral N° 00973-2019-OEFA/DFAI-SFEM del

pobladores; este crudo cae constantemente en una quebrada que desemboca en el puerto principal de la Comunidad, y luego al Morona.

⁶ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 16.

⁷ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 16. Folios 2 a 16.

⁸ Folios 17 a 19. Dicha resolución fue notificada al administrado el 16 de noviembre de 2018 (folio 20).

⁹ Folios 21 a 45.

¹⁰ Folios 53 a 55. Dicha resolución fue notificada al administrado el 6 de marzo de 2019 (folio 57) y al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis el 6 de marzo de 2019 (folio 56).

¹¹ Folios 88 a 101. Debe precisarse que la resolución fue notificada el 8 de mayo de 2019 (folio 102).

16 de agosto de 2019¹², la SFEM resolvió ampliar por 3 (tres) meses el plazo de caducidad administrativa del PAS iniciado contra el administrado, tramitado bajo el Expediente N° 3015-2018-OEFA/DFAI/PAS, el mismo que caducará el 16 de noviembre de 2019.

9. Posteriormente, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1104-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 12 de setiembre de 2019¹³, la SFEM decidió variar las normas tipificadoras y la descripción de las presuntas infracciones administrativas imputadas al administrado¹⁴.
10. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Petroperú¹⁵, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1253-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 18 de octubre de 2019¹⁶ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraban probadas las conductas constitutivas de infracción.
11. De manera posterior a la evaluación de los descargos presentados por

¹² Folios 110 a 112. Dicha resolución fue notificada al administrado el 16 de agosto de 2019 (folio 113) y al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis el 16 de agosto de 2019 (folio 114).

¹³ Folios 120 a 124. Dicha resolución fue notificada al administrado el 12 de setiembre de 2019 (folio 126) y al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis el 12 de setiembre de 2019 (folio 125).

¹⁴ La resolución en cuestión precisó lo siguiente:

11. Al respecto, se advierte que el hecho imputado contiene dos supuestos de hecho distintos, que deben ser analizados de manera independiente, aplicando el subtipo infractor de la norma tipificadora correspondiente. En ese sentido, existen dos supuestos sancionables que constituyen dos presuntas infracciones distintas, las cuales se detallan a continuación:

- Petroperú no realizó la descontaminación efectiva del área afectada por el afloramiento de crudo sobre la superficie acuosa proveniente de una poza donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos, **causando daño potencial a la flora y fauna**, toda vez que se detectó: i) Concentraciones de los parámetros fracción (C10-C28) y fracción (C28-C40) en los puntos de monitoreo 148,6,ESP,1 y 148,6,ESP,3 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola, y, ii) Concentraciones de los parámetros TPH (C8-C40), Aceites y Grasas, Cobre Total, Plomo Total y Zinc Total en los puntos de monitoreo 148,3a, ESP, 1 y 148,3a, ESP, 2 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua – Categoría 4.
- Petroperú no realizó la descontaminación efectiva del área afectada por el afloramiento de crudo sobre la superficie acuosa proveniente de una poza donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos, **causando daño potencial a la salud y vida humana**, toda vez que se detectó: i) Concentraciones de los parámetros fracción (C10-C28) y fracción (C28-C40) en los puntos de monitoreo 148,6,ESP,1 y 148,6,ESP,3 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola, y, ii) Concentraciones de los parámetros TPH (C8-C40), Aceites y Grasas, Cobre Total, Plomo Total y Zinc Total en los puntos de monitoreo 148,3a, ESP, 1 y 148,3a, ESP, 2 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua – Categoría 4.

¹⁵ Mediante escrito con Registro N° 2019-E01-097281 del 11 de octubre de 2019, el administrado presentó descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 1104-2019-OEFA/DFAI/SFEM (folios 153 a 216).

¹⁶ Folios 232 a 256. Cabe agregar que el referido informe contenía el Informe N° 01301-2019-OEFA/DFAI/SSAG y fue debidamente notificado a Petroperú mediante Carta N° 2148-2019-OEFA/DFAI el 21 de octubre de 2019 (folios 257 a 258) y al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis mediante Carta N° 2149-2019-OEFA/DFAI el 21 de octubre de octubre del 2019 (folios 259 a 260).

Petroperú¹⁷, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1830-2019-OEFA/DFAI del 15 de noviembre de 2019¹⁸, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de 2 (dos) infracciones de la normativa ambiental, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	Petroperú no realizó la descontaminación efectiva del área afectada por el afloramiento de crudo sobre la superficie acuosa proveniente de una poza donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos, causando daño potencial a la flora y fauna, toda vez que se detectó: i. Concentraciones de los parámetros fracción (C10-C28) y fracción (C28-C40) en los puntos de monitoreo 148,6,ESP,1 y 148,6,ESP,3 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola ¹⁹ , y,	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ²¹ (RPAAH).	Numeral (i) del literal d) del artículo 4° de la Tipificación y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD), detallado en el primer párrafo del numeral 2.4

¹⁷ Mediante escrito con Registro N° 2019-E01-106377 del 5 de noviembre de 2019, el administrado solicitó la prórroga de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos (folio 264 a 266). Así, a través de la Carta N° 2283-2019-OEFA/DFAI, notificada el 7 de noviembre de 2019 (folios 270 a 271).

Con ello en cuenta, el administrado, mediante escrito con Registro N° 2019-E01-108931 del 13 de noviembre de 2019, presentó descargos contra el Informe Final de Instrucción (folios 277 a 290). Además, mediante escrito con Registro N° 2019-E01-109119 del 14 de noviembre de 2019, el administrado precisó la actuación de medios probatorios (folio 291).

¹⁸ Folios 301 a 335. Dicha resolución fue notificada al administrado el 15 de noviembre de 2019 (folio 347) y al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis el 18 de noviembre de 2019 (folio 348).

¹⁹ De conformidad con lo señalado en el Informe de Supervisión, los resultados del monitoreo de suelo realizado por la Dirección de Supervisión fueron comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo - Uso Agrícola, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM. El análisis de dicha evaluación se detalla a continuación:

Puntos de muestreo		148,6,ESP-1	148,6,ESP-2	148,6,ESP-3	148,6,ESP-4	[ECA] ⁽¹⁾
Parámetro	Unidad					
Hidrocarburos de Petróleo						
F1 (C ₅ – C ₁₀)	mg/Kg PS	15	<0,3	3	<0,3	200
F2 (C ₁₀ – C ₂₈)	mg/Kg PS	18 513	55,0	19 615	<5,00	1 200
F3 (C ₂₈ – C ₄₀)	mg/Kg PS	6 945	25,3	4 615	<5,00	3 000

Fuente: Informes de Ensayo (Estudio) N° SAA-18/00318 y N° SAA-18/00423.

(1) Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, Estándares de Calidad Ambiental para Suelo - Uso Agrícola.

 Supera el ECA Suelo - Uso Agrícola.

Páginas 30 a 45 del archivo digitalizado denominado "Informe de Resultados de Muestreo Ambiental", contenido en el disco compacto que obra a folio 16 del expediente.

²¹ **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las**

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	ii. Concentraciones de los parámetros TPH (C8-C40), Aceites y Grasas, Cobre Total, Plomo Total y Zinc Total en los puntos de monitoreo 148,3a, ESP, 1 y 148,3a, ESP, 2 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua – Categoría 4 ²⁰ .		del rubro 2 del cuadro anexo a la misma ²² .

Actividades de Hidrocarburos, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 66.- Siniestros y emergencias

En el caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

Presentada la solicitud del Plan de Rehabilitación, la Autoridad Competente respectiva, procederá a su revisión, la misma que deberá efectuarse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles. En caso de existir observaciones, se notificará al Titular, por única vez, para que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles las subsane, bajo apercibimiento de declarar el abandono del procedimiento.

Los Planes de Rehabilitación deberán ser suscritos por el Titular y al menos dos (02) profesionales habilitados por el Colegio Profesional correspondiente, los cuales deberán contar con capacitación y experiencia en aspectos ambientales.

²⁰

De conformidad con lo señalado en el Informe de Supervisión, los resultados del monitoreo de suelo realizado por la Dirección de Supervisión fueron comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Agua – Categoría 4, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM. Dicho análisis se detalla a continuación:

Puntos de muestreo		148,3a,ESP-1	148,3a,ESP-2	148,3a,ESP-3	ECA ⁽¹⁾	ECA ⁽²⁾
		Quebrada Shifeco				
Parámetro	Unidad	A 65 metros antes de la confluencia con el río Morona.	A 45 metros antes de la confluencia con el río Morona.	A 8 metros antes de la confluencia con el río Morona.		
TPH (C ₈ -C ₄₀)	mg/L	72,06	25,64	0,09	N.E.	0,5
Aceites y Grasas	mg/L	577,1	462,0	<0,100	Ausencia	5
Cobre total	mg/L	0,27068	0,02699	-	0,02	-
Plomo total	mg/L	0,1777	0,0240	-	0,001	-
Zinc total	mg/L	1,816	0,0907	-	0,3	-

Fuente: Informe de Ensayo N° 13893/2018.

TPH: Hidrocarburos Totales de Petróleo

⁽¹⁾ Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM ECA para Agua, Categoría 4-Subcategoría Ríos de la Selva.

⁽²⁾ Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM ECA para Agua, Categoría 4-Subcategoría Ríos de la Selva.

 Supera el ECA Agua.

Páginas 20 a 28 del archivo digitalizado denominado "Informe de Resultados de Muestreo Ambiental", contenido en el disco compacto que obra a folio 16 del expediente.

²²

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto de 2015.

Artículo 4.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
2	Petroperú no realizó la descontaminación efectiva del área afectada por el afloramiento de crudo sobre la superficie acuosa proveniente de una poza donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos, causando daño potencial a la salud humana, toda vez que se detectó: i. Concentraciones de los	Artículo 66° del RPAAH.	Numeral (ii) del literal d) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD detallado en el primer párrafo del numeral 2.4 del rubro 2 del cuadro anexo a la misma ²⁵ .

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

d) No adoptar, en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:

(i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLES A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS				
Supuesto de Hecho del Tipo Infractor				
Infracción	Subtipo Infractor	Base Legal Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción Monetaria
2 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES				
2.4	No adoptar, en caso de siniestro o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencias; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	GRAVE De 20 a 2 000 UIT

25

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto de 2015.

Artículo 4.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

d) No adoptar, en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (...)

(ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLES A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS				
Supuesto de Hecho del Tipo Infractor				
Infracción	Subtipo Infractor	Base Legal Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción Monetaria
2 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES				
2.4	No adoptar, en caso de siniestro o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencias; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.	Genera daño potencial a la salud o vida humana.	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	GRAVE De 30 a 3 000 UIT

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	parámetros fracción (C10-C28) y fracción (C28-C40) en los puntos de monitoreo 148,6,ESP,1 y 148,6,ESP,3 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola ²³ , y, ii. Concentraciones de los parámetros TPH (C8-C40), Aceites y Grasas, Cobre Total, Plomo Total y Zinc Total en los puntos de monitoreo 148,3a, ESP, 1 y 148,3a, ESP, 2 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua – Categoría 4 ²⁴ .		

²³ De conformidad con lo señalado en el Informe de Supervisión, los resultados del monitoreo de suelo realizado por la Dirección de Supervisión fueron comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo - Uso Agrícola, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM. El análisis de dicha evaluación se detalla a continuación:

Puntos de muestreo		148,6,ESP-1	148,6,ESP-2	148,6,ESP-3	148,6,ESP-4	[ECA] ⁽¹⁾
Parámetro	Unidad					
Hidrocarburos de Petróleo						
F1 (C ₅ – C ₁₀)	mg/Kg PS	15	<0,3	3	<0,3	200
F2 (C ₁₀ – C ₂₈)	mg/Kg PS	18 513	55,0	19 615	<5,00	1 200
F3 (C ₂₈ – C ₄₀)	mg/Kg PS	6 945	25,3	4 615	<5,00	3 000

Fuente: Informes de Ensayo (Estudio) N° SAA-18/00318 y N° SAA-18/00423.

(2) Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, Estándares de Calidad Ambiental para Suelo - Uso Agrícola.

■ Supera el ECA Suelo - Uso Agrícola.

Páginas 30 a 45 del archivo digitalizado denominado "Informe de Resultados de Muestreo Ambiental", contenido en el disco compacto que obra a folio 16 del expediente.

²⁴ De conformidad con lo señalado en el Informe de Supervisión, los resultados del monitoreo de suelo realizado por la Dirección de Supervisión fueron comparados con los Estándares de Calidad Ambiental para Agua – Categoría 4, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM. Dicho análisis se detalla a continuación:

Puntos de muestreo		148,3a,ESP-1	148,3a,ESP-2	148,3a,ESP-3	ECA ⁽¹⁾	ECA ⁽²⁾
		Quebrada Shifeco				
Parámetro	Unidad	A 65 metros antes de la confluencia con el río Morona.	A 45 metros antes de la confluencia con el río Morona.	A 8 metros antes de la confluencia con el río Morona.		
TPH (C ₈ -C ₄₀)	mg/L	72,06	25,64	0,09	N.E.	0,5
Aceites y Grasas	mg/L	577,1	462,0	<0,100	Ausencia	5
Cobre total	mg/L	0,27068	0,02699	-	0,02	-
Plomo total	mg/L	0,1777	0,0240	-	0,001	-
Zinc total	mg/L	1,816	0,0907	-	0,3	-

Fuente: Informe de Ensayo N° 13893/2018.

TPH: Hidrocarburos Totales de Petróleo

(1) Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM ECA para Agua, Categoría 4-Subcategoría Ríos de la Selva.

(2) Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM ECA para Agua, Categoría 4-Subcategoría Ríos de la Selva.

■ Supera el ECA Agua.

Páginas 20 a 28 del archivo digitalizado denominado "Informe de Resultados de Muestreo Ambiental", contenido en el disco compacto que obra a folio 16 del expediente.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1104-2019-OEFA/DFAI/SFEM.
Elaboración: TFA,

12. Asimismo, conforme con el artículo 2° de la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 1830-2019-OEFA/DFAI, se ordenaron dos medidas correctivas a Petroperú, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Detalles de las medidas correctivas ordenadas a Petroperú

Conductas Infractoras	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
<p>Petroperú no realizó la descontaminación efectiva del área afectada por el afloramiento de crudo sobre la superficie acuosa proveniente de una poza donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos, causando daño potencial a la flora y fauna y a la salud humana, toda vez que se detectó:</p> <p>(i) Concentraciones de los parámetros fracción (C10-C28) y fracción (C28-C40) en los puntos de monitoreo 148,6, ESP,1 y 148,6,ESP,3, por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola; y,</p> <p>(ii) Concentraciones de los parámetros TPH (C8-C40), Aceites y Grasas, Cobre Total, Plomo Total y Zinc Total en los puntos de monitoreo 148,3a, ESP, 1 y 148,3a, ESP, 2 por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua – Categoría 4.</p>	<p>El administrado deberá identificar el área total afectada como consecuencia de la falta de descontaminación de las áreas impactadas (zona externa de la Estación Morona y quebrada Shifeco) detectadas durante la Supervisión Especial 2018, con la finalidad de evitar la generación de impactos ambientales negativos a la flora, fauna, salud de las personas del lugar donde se ubican dichas áreas.</p> <p>Además, acreditar que realizó el retiro de los hidrocarburos presentes en el suelo y agua afectadas, el cual debe cumplir con los estándares de calidad ambiental vigentes. Igualmente, deberá acreditar el recojo, transporte, almacenamiento y/o disposición final de los residuos peligrosos generados producto de las actividades de limpieza y remediación realizadas.</p>	<p>(i) En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución que determina responsabilidad administrativa, presentar el Informe de Identificación del área total afectada detectada durante la Supervisión Especial 2018.</p> <p>(ii) En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo detallado en el ítem i) presentar el Informe de Descontaminación.</p>	<p>Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva correspondiente al Informe de Identificación del área total afectada detectada durante la Supervisión Especial 2018.</p> <p>Asimismo, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva correspondiente al Informe de Descontaminación que detalle las actividades de retiro de los hidrocarburos del suelo y agua superficial, que incluya como mínimo lo siguiente:</p> <p>(i) Cronograma de descontaminación del área que incluya el suelo y agua afectados.</p> <p>(ii) Detalle de las actividades realizadas para la limpieza y remediación del área afectada.</p> <p>(iii) Método utilizado para el retiro de los hidrocarburos del área afectada.</p> <p>(iv) Informe de monitoreo de calidad de ambiental, que contenga los Informes de Ensayo con los resultados del análisis realizado por laboratorios y métodos acreditados por la autoridad competente, acompañado de la cadena de custodia, registro de campo y fotografías de los puntos monitoreados, que incluya los puntos de muestreo denominados 148,6,ESP-1 y 148,6,ESP-3 (suelo), 148,3a,ESP-1 y 148,3a,ESP-2 (agua).</p> <p>(v) Registros y/o certificados de recojo, transporte, almacenamiento de los residuos peligrosos, y/o manifiestos que acrediten la disposición final de dichos</p>

Conductas Infractoras	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
			residuos, en un lugar seguro. (vi) Registros fotográficos y/o videos fechados y con coordenadas UTM WGS 84, de las actividades señaladas en los ítems (i) al (v).
	Caso contrario deberá acreditar que el "Informe de la fase de identificación de sitios contaminados de la Estación Morona" aprobado mediante la Resolución Directoral N° 010-2019-MEM/DGAAH de fecha 10 de enero del 2019 y el "Informe de caracterización de sitios contaminados", incluye las áreas afectadas al exterior de la Estación Morona y quebrada Shifeco, las cuales presentaron excesos de los ECA detectadas durante la Supervisión Especial 2018, con la finalidad de evitar la generación de impactos ambientales negativos a la flora, fauna, salud de las personas del lugar donde se ubican dichas áreas.	<u>Respecto de la copia del cargo de presentación del Informe de Caracterización:</u> i) En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde la presentación de la solicitud de evaluación a la autoridad competente. <u>Respecto del reporte del estado del procedimiento de evaluación del Informe de Caracterización</u> ii) En una frecuencia semestral, contados a partir del día siguiente de presentado Informe de Caracterización. <u>Respecto del pronunciamiento final:</u> iii) En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde la obtención de la certificación ambiental correspondiente.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, lo siguiente: i) Copia del cargo de presentación ante la autoridad competente del Informe de Caracterización, acompañado del documento adjunto a dicha comunicación. ii) Reportar semestralmente al OEFA el estado del procedimiento de evaluación Informe de Caracterización. iii) Copia del pronunciamiento final emitido por la Autoridad Competente, acompañado del Informe de Caracterización.

Fuente: Resolución Directoral N° 1830-2019-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

13. Asimismo, en el artículo 3° de la referida Resolución Directoral, se sancionó a Petroperú con una multa ascendente a 4,334.44 (cuatro mil trescientos treinta y cuatro con 44/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago, por la comisión de las conductas infractoras N°s 1 y 2 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, cuyo desglose se muestra a continuación:

- i) Por la comisión de la conducta infractora N° 1, el monto ascendente a 2,000.00 UIT.
- ii) Por la comisión de la conducta infractora N° 2, el monto ascendente a 2,334.44 UIT.

14. El 6 de diciembre de 2019, Petroperú interpuso recurso de apelación²⁶ contra la Resolución Directoral N° 1830-2019-OEFA/DFAI, presentando los siguientes argumentos:

Sobre la calificación como sitio contaminado

- a) El administrado indicó que la autoridad, a lo largo del procedimiento administrativo sancionador, de forma errónea les atribuyó obligaciones vinculadas a labores de remediación asociadas a la atención de siniestros o emergencias, pese a que no se subsumen en dicho supuesto, pues corresponde a un sitio contaminado con origen de actividades antrópicas pasadas, siendo que su calificación no está supeditada al momento del reporte, sino al origen de la afectación y que así lo trata el marco normativo vigente, teniendo este su correspondiente régimen jurídico aplicable.
- b) Así, el apelante precisó que el proceso de identificación de sitios contaminados, aprobado bajo el Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM, no se limita al acto formal y puntual de reporte de sitios contaminados hasta un plazo definido, y muestra de ello es la Resolución Directoral N° 010-2019-DGAAH/DEAH, mediante el cual el Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) admite, evalúa y aprueba los informes presentados por Petroperú en 2015 y 2017 como el “Informe de la Fase de Identificación de Sitios Contaminados de Estación Morona” y otorga la posibilidad al administrado de ir incorporando sitios en función de los hallazgos que se realicen; así como, el Informe Final de Evaluación N° 012-2019-MEM-DGAAH/DEAH del 10 de enero de 2019, mediante el cual se recomienda la aprobación del “Informe de la Fase Identificación de Sitios Contaminados de Estación Morona”, y el Minem solicita al titular actualizar el modelo conceptual inicial, incorporando las nuevas fuentes y/o focos que se identifiquen en la Fase de Caracterización.
- c) Con ello en cuenta, el recurrente indicó que, conforme a lo dispuesto por la propia autoridad sectorial competente, la identificación de sitios contaminados de la Estación Morona no tuvo como fecha límite el 2015 o el 2017, pues la propia autoridad dispone que, si durante el proceso de caracterización se encontraran nuevas fuentes y/o focos de contaminación, el administrado debería incluirlos y evaluarlos como sitios contaminados, previo a su intervención, lo cual refuerza que la condición de sitio contaminado no está circunscrita al momento del reporte, sino al origen de la afectación, más aun cuando la incorporación no es facultativa, sino mandatoria.
- d) Asimismo, Petroperú precisó que, por la complejidad asociada al estudio de los sitios contaminados, el proceso de identificación de los sitios contaminados de todas sus instalaciones incluyó el desarrollo de diferentes

²⁶ Presentado mediante escrito con Registro N° 2019-E01-116507 presentado el 6 de diciembre de 2019 (folios 349 a 373).

evaluaciones complementarias en campo y gabinete llevadas a cabo por la empresa TEMA, desde el 1 de enero de 2016 al 18 de diciembre de 2017, tal como se evidencia en el “Acta de Conformidad del Servicio de identificación de Sitios Potencialmente Contaminados que superan los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelos en las Operaciones de Petroperú”, con lo cual resulta impreciso que OEFA indique antes de la fecha de afloramiento, el administrado no contemplaba que este sitio era un sitio impactado con hidrocarburo, pues los trabajos de identificación de sitios contaminados ya se encontraban en curso y sus resultados fueron remitidos a Minem con fecha 20 de noviembre de 2017.

- e) El apelante indicó que, conforme con el Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM, se establece que, en caso las medidas ejecutadas a través del Plan de Contingencias frente a la ocurrencia de accidentes, no hayan resultado suficientes para remediar la contaminación del suelo, el titular de la actividad debe proceder con la evaluación del área afectada, de acuerdo a lo establecido por la autoridad sectorial competente.
- f) Con ello, Petroperú realizó, durante el 2012, trabajos de limpieza y remediación en las áreas externas a Estación Morona identificadas con afectación de hidrocarburos, cuyos resultados fueron comunicados y supervisados por OEFA en mayo y junio de 2012. Siendo la misma área física y advirtiéndose la posible persistencia de afectación de la zona, se declaró al Minem la ex poza de residuos como un sitio contaminado, conforme al Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM, a efectos de que la evaluación permita determinar el alcance y magnitud real de los sitios contaminados y sus fuentes y que el Plan Dirigido a la Remediación (**PDR**) que se apruebe como resultado, permita gestionar de manera integral el problema identificado.
- g) En atinencia al Reporte Final de Emergencia Ambiental del afloramiento producido el 11 de mayo de 2017, el administrado indicó que el mismo especifica la naturaleza de “sitio contaminado antiguo” de la zona, cuya evaluación se encontraba en proceso a la fecha de generación del mencionado reporte.
- h) En esa misma línea, el recurrente señaló que, en tanto que los trabajos de evaluación de la zona no concluyan, resulta materialmente imposible garantizar la efectividad de las acciones de descontaminación en la zona, así como técnicamente incorrecto plantear una intervención en la zona sin contar con el correspondiente PDR aprobado por la autoridad competente; lo cual es la razón que, desde la fecha de notificación del afloramiento, se mantiene al personal en la zona a cargo de la vigilancia y recuperación de cualquier tipo de material en el curso del drenaje Shifeco.
- i) El apelante concluyó que el evento materia de supervisión no es inesperado o súbito, por lo que no correspondería otorgarle dicha clasificación y aplicarle lo dispuesto en el artículo 66° del RPAAH, sino

calificarlo como un “sitio contaminado”.

Principios de presunción de licitud y verdad material

- j) Petroperú señaló que, conforme al principio de presunción de licitud, la autoridad tiene la obligación de valorar adecuadamente los medios probatorios que fueron remitidos, siendo que, en el presente caso, ello no sucedió.
- k) El recurrente indicó que la autoridad no ha valorado que el origen del afloramiento no data del año 2017, pues ya se tuvieron reportes de la contaminación de este sitio desde el año 2012 (8 de marzo de 2012), fecha en la que se observaron trazas de crudo en el terreno de la zona noroeste adyacente de la Estación Morona (aproximadamente a 8 metros del cerco perimetral), siendo que se reiteraron los trabajos de retiro de tierra contaminada que terminaron el 2 de junio de 2012 (aproximadamente un volumen de 75 m³ de tierra impregnada con hidrocarburo) y se realizó un análisis de suelo, una vez fueron culminados los trabajos de limpieza y remediación, encontrándose dentro del límite legal referencial y de lo recomendado en la Guía para el manejo de desechos de los refineras de petróleo publicado por el Minem. Este evento fue comunicado a la autoridad²⁷ y motivó supervisiones realizadas en los años 2012, 2013 y 2014; precisando, además, que realizó acciones de remediación y que las evidencias de los resultados de muestreo fueron remitidos al OEFA oportunamente.
- l) Con ello, el administrado concluyó que la autoridad no ha realizado una correcta valoración de los medios probatorios remitidos y de la información que obra en su poder, pues de lo contrario podría haber concluido que el evento materia del presente PASr tiene un origen anterior al del año 2017 y que es en virtud a este origen que, en cumplimiento del marco normativo vigente y de lo dispuesto por la autoridad sectorial competente, ha encauzado la atención del mismo bajo el régimen de sitio contaminado.

Principio de tipicidad

- m) El recurrente alegó que lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM no enerva la obligación de descontaminación establecida en el artículo 66° del RPAAH, pues ejecutó y reportó la limpieza de las iridiscencias detectadas el 11 de mayo de 2017, al mismo tiempo que se encuentra desarrollando las fases de identificación y caracterización contempladas en las normas para la gestión de sitios contaminados, las cuales constituyen etapas previas obligatorias al despliegue de cualquier tipo de acción de descontaminación en las zonas declaradas como tal.

²⁷

El recurrente indicó que mediante la Carta N° STCA-0779-2019 del 11 de abril de 2018, precisó que el 8 de marzo de 2012, al detectar trazas de hidrocarburo en el terreno de la zona adyacente de la Estación Morona, procedió a iniciar labores de limpieza y remediación.

- n) En atención a lo anterior, el apelante alegó que el OEFA no puede señalar el incumplimiento de una obligación de descontaminación cuando el administrado cumplió con descontaminar la superficie acuosa afectada por el afloramiento puntual de la zona, lo cual no implica que este sitio no merezca una gestión integral acorde a los lineamientos establecidos en el Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM.
- o) Por otro lado, Petroperú señaló que el OEFA precisó que el TFA ha hecho una distinción entre el régimen jurídico aplicable a los sitios contaminados y a la responsabilidad administrativa ambiental en el marco del procedimiento administrativo sancionador del OEFA, estableciendo que el cumplimiento de las disposiciones de un régimen no exonera el administrado de su responsabilidad frente a otras (Resolución N° 041-2016-OEFA/TFA-SME del 29 de noviembre de 2016), siendo que el mencionado pronunciamiento hace referencias a medidas correctivas, lo cual no es materia del PAS, con lo cual carece de sustento.
- p) Con ello, el administrado concluyó que la autoridad vulneró el principio de tipicidad, al calificar erróneamente que Petroperú infringió la obligación contenida en el artículo 66° del RPAAH, pese a que evidenció que el régimen aplicable es el de sitios contaminados y que se desplegaron acciones para descontaminar el afloramiento, pero que se requiere una evaluación integral del lugar.

Error inducido por la Administración

- q) El apelante señaló que la autoridad pretende señalar que existiría un reconocimiento de la condición de emergencia del sitio por Petroperú, en virtud de las acciones para la atención del evento; siendo que se desarrollaron trabajos de descontaminación en algunas secciones de la zona externa de Estación Morona antes de la aprobación del Plan Dirigido a la Remediación, por solicitud e insistencia de OEFA, cuyos requerimientos se encuentran plasmados en la Carta N° 419-2018-OEFA/DSEM y, del mismo modo, obra en el expediente del presente PAS, la propuesta de medida preventiva que OEFA pretendía dictar, en caso se negara a realizar la limpieza y remediación del área en cuestión.
- r) Con ello, el recurrente concluyó que las intervenciones desplegadas en torno al sitio contaminado ubicado en la zona externa de Estación Morona constituyen un error inducido por la Administración.

Respecto a las labores ejecutadas por Petroperú

- s) Petroperú precisó que las iridiscencias reportadas el 11 de mayo de 2017 y que afectaron una superficie acuosa de 0.5 m² fueron limpiadas, conforme al Reporte Final de Emergencias Ambientales. Posterior a dichos trabajos de limpieza y remediación, por requerimiento de OEFA, se

desplegaron acciones y recursos para el control y recuperación de cualquier afloramiento que pudiera generar afectación en las áreas circundantes que se encuentra en proceso de evaluación.

- t) En esa línea, el administrado agregó que, desde el 15 de julio de 2019, mantiene vigente los servicios de control, seguimiento y resguardo de las áreas calificadas como sitios contaminados ubicados en la zona externa de la Estación Morona, dentro de las cuales se incluyen labores de control, apoyo en el traslado y colocación de barreras de contención en zonas específicas, desbroce y limpieza de áreas de trabajo, entre otros, conforme a las Órdenes de Trabajo a Terceros N° 4200071566 4100008983.
- u) Con ello, el apelante señaló que "(...) en ningún momento ha rehuído de la obligación de descontaminación establecida en el artículo 66° del RPAAH", pues ejecutó y reportó acciones de limpieza; no obstante, precisó que, al tratarse la zona desde donde se originó el afloramiento de un sitio contaminado, la descontaminación requiere como paso previo y obligatorio, el desarrollo de las fases de identificación y caracterización contempladas en las normas para la gestión de sitios contaminados, así como la aprobación del correspondiente Plan de Descontaminación.
- v) Pese a ello, el recurrente señaló que realizó el recojo de iridiscencias y que se encuentra desarrollando las fases de identificación y caracterización contempladas en las normas para la gestión de sitios contaminados, a efectos de poder dar una solución efectiva e integral al sitio.
- w) En esa línea, Petroperú añadió que, en tanto la fase de caracterización²⁸ no culmine, resulta incorrecto e indebido que la autoridad fiscalizadora pueda atribuir responsabilidad total o parcial de un sitio contaminado sobre una zona aledaña; por lo que, cualquier conclusión, ya sea por la autoridad o del mismo, resulta una aproximación preliminar, en tanto no se concluya con las etapas de evaluación correspondientes, lo cual quedó señalado en el Informe Final de Evaluación N° 012-2019-MEM-DGAAH/DEAH del 10 de enero de 2019.
- x) Asimismo, el apelante indicó que el Informe de Identificación de Sitios Contaminados de Estación Morona incluyó la zona externa de la Estación como un sitio contaminado, mientras que el Informe Final de Evaluación N° 012-2019-MEM-DGAAH/DEAH solicita al titular actualizar el modelo conceptual inicial, incorporando las nuevas fuentes y/o focos que se identifiquen en la fase de caracterización, incluyendo también lineamientos aplicables a la fase de caracterización, a efectos de determinar el alcance y profundidad de las áreas afectadas por los diferentes focos y fuentes, que comprenden las áreas próximas al Centro Poblado Fernando Rosas y

²⁸

El administrado alegó que en dicha fase las áreas impactadas o posiblemente impactadas en la fase de identificación son estudiadas a mayor detalle para poder definir el alcance y magnitud de los focos y fuentes de contaminación.

el drenaje Shifeco.

- y) Del mismo modo, el recurrente señaló que los trabajos desarrollados contaron con la conformidad de la autoridad del Centro Poblado Fernando Rosas; no obstante, en tanto que no se concluya con las etapas de evaluación contempladas en el Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM, no es posible circunscribir la afectación a las áreas intervenidas ni asegurar que pudiera ocurrir una recontaminación de la zona si es que previamente no se ha cumplido con identificar y caracterizar todos los focos y fuentes del emplazamiento.

Sobre los hechos detectados por la DSEM

- z) El administrado precisó que las observaciones y apreciaciones del personal de la DSEM no constituyen carga probatoria suficiente para determinar la presencia de hidrocarburos y/o la excedencia de las concentraciones para los parámetros establecidos en los correspondientes ECA para suelo y agua.
- aa) En esa línea, Petroperú indicó que, conforme con el principio de verdad material, la autoridad debe sustentar sus afirmaciones con los suficientes medios probatorios, no sólo con fotografías, sino con resultados de monitoreo de un laboratorio acreditado que sustenta la afirmación del daño al ambiente; por lo que la DSEM debió monitorear adecuadamente el suelo y el agua en los puntos señalados por las fotografías y verificar la existencia y magnitud del daño.
- bb) Asimismo, el apelante alegó que si bien OEFA manifestó que el suelo y las aguas superficiales impregnadas con hidrocarburos corresponden a la zona externa a la Estación Morona y en la quebrada Shifeco, las fotografías presentadas no evidencian coordenadas ni fechas que permitan acreditar que dichas zonas corresponden a las mismas en cuestión, siendo que el OEFA debe ser consecuente con lo que concluye en otros procedimientos administrativos sancionadores, como en el Informe Técnico Acusatorio N° 2913-2016-OEFA/DS correspondiente al Expediente N° 0382-2018-OEFA/DFAI/PAS.
- cc) Por otro lado, el recurrente señaló que las zonas advertidas durante la denuncia con Código SINADA SC-0918-2017, tampoco representa carga probatoria suficiente, considerando que las fotografías incluidas en la denuncia no fueron acompañadas de resultados de laboratorio que permitan determinar si la referida afectación existe o si existe en concentraciones que supera los ECA correspondientes. Así también, las fotografías tampoco se encuentran georreferenciadas, "(...) haciendo imposible determinar a qué áreas específicamente se refieren o si dichas áreas corresponden a la zona motivo de análisis por el presente PAS", lo cual resulta cuestionable, pues el OEFA para acreditar el cumplimiento de medidas en diversos procedimientos administrativos sancionadores,

considera como medida de verificación que las fotografías se encuentren debidamente fechadas e identificadas con coordenadas UTM WGS84.

- dd) Con ello, el administrado indicó que las descripciones y fotografías incluidas en la Resolución Directoral N° 1830-2019-OEFA/DFAI no constituyen medios probatorios idóneos para sustentar la imputación señalada por el OEFA.

Sobre la representatividad de las muestras de calidad de agua tomadas por el OEFA

- ee) Respecto a que las áreas impactadas detectadas en la zona externa de la Estación Morona continuaron afectadas a la fecha de la denuncia de la Comunidad Fernando Rosas y durante la Supervisión Especial 2018, siendo que el administrado no habría efectuado la descontaminación correspondiente, Petroperú mencionó que las muestras de agua y suelo obtenidas por la DSEM en el año 2018 no fueron conservadas ni refrigeradas en condiciones que garanticen la confiabilidad y representatividad de los resultados; por lo que el OEFA no cuenta con carga probatoria suficiente para indicar afectación.
- ff) Asimismo, el apelante alegó que, en las muestras recolectadas de agua código 148,3a,ESP-1 y 148,3a,ESP-2, no se han monitoreado los parámetros mínimos recomendados para el muestreo establecidos en el Protocolo Nacional para el Monitoreo de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales, aprobado por la Resolución Jefatural N° 010-2016-ANA; con lo cual no se puede evidenciar que el resultado sea representativo de la calidad de agua muestreada, al no cumplir con las consideraciones mínimas de muestreo.
- gg) El recurrente señaló que, para que una muestra sea representativa de un lugar determinado, debe cumplir con las siguientes dos condiciones: (i) que la muestra haya sido tomada cumpliendo con todos los requerimientos establecidos en las respectivas Guías o Protocolos de monitoreo; y, (ii) que la muestra colectada haya sido analizada por un laboratorio cuyos ensayos cuenten con la acreditación correspondiente por parte del Instituto Nacional de la Calidad (**Inacal**).

Sobre las muestras de suelo tomadas por el OEFA

- hh) El administrado precisó que, conforme con la Guía para el Muestreo de Suelos, se establece que, para el caso de compuestos orgánicos, como es el caso de fracciones media y pesada de hidrocarburos, se establece el uso de frascos de vidrio de boca ancha, con tapa y sello de teflón, así como una temperatura de conservación de 4° C, siendo que esta información no se detalló en la cadena de custodia ni en el registro de campo adjunta al Informe de Ensayo N° SAA-18/00423 ni que se haya utilizado el “ice pack” requerido para garantizar la temperatura de conservación, siendo que no

se garantiza la confiabilidad ni representatividad de los resultados para los parámetros F2 y F3.

- ii) Asimismo, Petroperú indicó que OEFA comete un grave error de concepto al confundir las actividades comprendidas en la colecta de una muestra en campo, con las actividades de ensayo en laboratorio y que, para el caso de la colecta de muestra de suelo, la directriz a seguir es la Guía para el Muestreo de Suelos de Ministerio del Ambiente (**Minam**); mientras que para realizar el análisis de las muestras colectadas se deben aplicar los ensayos de laboratorio debidamente acreditados ante Inacal.
- jj) Con ello, el apelante mencionó que el símbolo (logo) de acreditación Inacal adjunto en el Informe de Ensayo N° SAA-18/00423, no garantiza que el muestreo haya sido representativo o que se hayan tomado todas las medidas para asegurar la calidad del muestreo, siendo que solo en el caso de que el laboratorio se encuentre acreditado en el muestreo y lo ejecute directamente se puede hacer extensivo el alcance de una acreditación de Inacal a la toma/colecta de suelo, e incluso en dicho escenario, el laboratorio se encontraría obligado a realizar dicho muestreo siguiendo todos los pasos establecidos en la Guía para el Muestreo de Minam, incluidos a la adecuada conservación de la muestra y el correcto llenado de la Cadena de Custodia.
- kk) En esa misma línea, el recurrente indicó que el Reglamento para el uso del símbolo de Acreditación y Declaración de la Condición de Acreditado de Inacal especifica que el símbolo de acreditación comprende únicamente a “la actividad acreditada” por dicha institución. Y resulta materialmente imposible y técnicamente inviable que, sin haber realizado el muestreo, el laboratorio pueda extender el alcance de su acreditación a esta actividad, pues dicha acreditación es exclusiva del organismo acreditado.
- ll) En esa línea, el administrado mencionó que no ha cuestionado en ningún momento la validez o estado de acreditación de los métodos de ensayo aplicados en laboratorio, sino la toma y conservación de las muestras tomadas en campo.
- mm) Por otro lado, Petroperú alegó que, para la obtención de las muestras 148,6 ESP-1; 148,6 ESP-2; 148,6 ESP-3 y 148,6 ESP-4, solo se tomaron muestras simples, incumpliendo la recomendación de la Guía para el Muestreo de Suelos del Minam, que indica que para evaluar daños a la salud humana o para flora o fauna se debe tomar muestras superficiales compuestas.

Respecto a las muestras de agua

- nn) El apelante señaló que no se acreditaron los procedimientos efectuados en

el Anexo 6 del Protocolo Nacional para el Monitorio de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales, aprobado mediante R.J. N° 010-2016-ANA, en la cadena de custodia adjunta al Informe de Ensayo N° 13893/2018 y corroborado por el asistente de recepción de muestras, quien dejó en blanco el recuadro de preservantes adecuados, evidenciando así el incumplimiento al referido protocolo.

- oo) Del mismo modo, el recurrente señaló que las muestras fueron recibidas por el Laboratorio ALS 6 (seis) días después de haber sido tomadas, excediendo el plazo de 4 (cuatro) días que indica el protocolo para los casos en los que las muestras no hayan sido preservadas; hecho que no garantiza la confiabilidad ni representatividad de los resultados para el parámetro de Hidrocarburos Totales de Petróleo.
- pp) Respecto a que el analista de campo realizó la preservación de las muestras aun cuando esta información no se consignara en la cadena de custodia, el administrado mencionó que el hecho que no se haya registrado en la cadena de custodia el tipo de preservante y se haya obviado otros datos no permite hacer una trazabilidad real de los resultados encontrados, condición que no garantiza la confiabilidad ni representatividad de los resultados de las muestras.
- qq) Asimismo, Petroperú indicó que en las especificaciones técnicas del contrato de OEFA con el laboratorio ALS LS Perú S.A.C. se mencionan los métodos de conservación requeridos por el laboratorio y el tiempo máximo para el ingreso de las muestras al mismo; asimismo se señala que, para el caso del parámetro “Hidrocarburos Totales de Petróleo”, el tiempo máximo de ingreso es de 6 (seis) días, en contraposición a los 4 (cuatro) días indicados para el Protocolo Nacional para el Monitoreo de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales. Con ello, agregó que dicho protocolo es de cumplimiento obligatorio y esto garantiza que las muestras sean representativas y sus resultados sean confiables.
- rr) El apelante señaló que el símbolo de acreditación de Inacal adjunto al Informe de Ensayo N° 13893/2018 no garantiza que el muestreo haya sido representativo o que se hayan tomado todas las medidas para asegurar la calidad del muestreo²⁹, siendo que este representa la confiabilidad de los resultados del ensayo, independientemente, de si la muestra analizada ha sido adecuadamente tomada y/o conservada.
- ss) Así, el recurrente agregó que solo en el caso de que el laboratorio se encuentre acreditado en el muestreo y lo ejecute directamente se puede hacer extensivo el alcance de una acreditación de Inacal a la toma/colecta

²⁹

El apelante señaló que el OEFA comete un grave error de concepto al confundir las actividades comprendidas en la colecta de una muestra en campo, con las actividades de ensayo en laboratorio, siendo que para el caso de la colecta de muestras de agua, la directriz a seguir es el Protocolo Nacional para el Monitoreo de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales de ANA, mientras que para realizar el análisis de las muestras colectadas se deben aplicar los ensayos de laboratorio debidamente acreditados ante Inacal.

de muestra de agua, e incluso en dicho escenario el laboratorio se encontraría obligado a realizar dicho muestreo siguiendo todos los pasos establecidos en el Protocolo de Monitoreo de ANA, incluidos a la adecuada conservación de la muestra y el correcto llenado de la Cadena de Custodia.

- tt) En esa misma línea, el administrado indicó que el Reglamento para el uso del símbolo de Acreditación y Declaración de la Condición de Acreditado de Inacal especifica que el símbolo de acreditación comprende únicamente a “la actividad acreditada” por el Organismo de Evaluación de la conformidad; así también, resulta materialmente imposible y técnicamente inviable que, sin haber realizado el muestreo, el laboratorio pueda extender el alcance de su acreditación a esta actividad, pues dicha acreditación es exclusiva del organismo acreditado.
- uu) Adicionalmente, Petroperú agregó que, respecto al extracto del Método EPA 8015c citado por OEFA respecto a la perecibilidad de las muestras, hace alusión a “los destilados (obtenidos) del Método 5031” y no a las muestras obtenidas en campo.
- vv) En esa línea, el apelante indicó que el texto citado por el OEFA no constituye parte integrante del Método EPA 8015c (acreditado por Inacal), sino que se refiere a recomendaciones de envasado, preservación y tiempo de perecibilidad que ofrece EPA como parte de su Compendio SW-846. Sobre ello, dicho compendio señala que la información contenida no es de uso mandatorio, salvo en aquellos casos en los que la autoridad lo regule como tal, siendo que, en el Perú, el documento ordenador de las consideraciones aplicables al muestreo de aguas es el Protocolo Nacional para el Monitoreo de Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales.
- ww) Asimismo, el recurrente señaló que, si bien OEFA señala que cumple con los “requisitos principales”, tomando la definición de la norma ISO 9001:2017 sobre aseguramiento de la calidad, que indica que parte de la gestión de la calidad se encuentra orientada a proporcionar confianza en que se cumplirán los requisitos de calidad, mas ello no garantiza en su totalidad la confiabilidad para tomar una muestra representativa.
- xx) Con relación al laboratorio, el administrado señaló que, si bien este realizó controles de calidad, estos son parte de su control de calidad para garantizar la confiabilidad de sus resultados en el análisis, mas no en el muestro; siendo que las muestras se pueden contaminar por manipulación dentro del laboratorio o pueden tener interferentes que pueden afectar el ensayo.
- yy) Por otro lado, Petroperú indicó que los valores de incertidumbre asociados al ensayo de Hidrocarburos Totales de Petróleo indican que hay una gran probabilidad de duda en el resultado, que puede provenir de diferentes fuentes, como una inadecuada o nula preservación de la muestra, siendo que esto se evidenció en que la incertidumbre asociada a dichos ensayos

es de casi el 100% del resultado, permitiendo inferir de que existe la misma probabilidad de que las concentraciones de HTP en las muestras sean las reportadas, como de que no existan dichas concentraciones o sean hasta 97.6% más bajas de las reportadas.

- zz) Con ello, el apelante concluyó que, objetivamente, no puede determinarse la presencia de hidrocarburos si no se cuenta con elementos idóneos que nos permitan determinar la posible comisión de la conducta infractora.
- aaa) Además, el recurrente señaló que la incertidumbre es un parámetro tan importante que el requisito 7.8.3 de la Norma 17025 “Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración” menciona que este resulta relevante para la interpretación de resultados. A ello, agregó este es un requisito indispensable para garantizar la confiabilidad de los resultados de los laboratorios de ensayo acreditados por el Inacal y como en este caso la incertidumbre afecta la conformidad con el límite de especificación (ECA para agua), el resultado se reporta con la incertidumbre y, para efectos de la interpretación, se puede concluir que dichos resultados no permiten determinar si existe o no un incumplimiento del estándar.
- bbb) También el administrado precisó que los resultados reportados por el laboratorio acreditado son resultados directos del análisis a los que se ha corregido solo la variabilidad sistemática conocida que corresponde a los errores de instrumento, equipos y otros valores que pueden determinarse, pero existe una variabilidad sistemática conocida, permanente y aleatoria que constituye la incertidumbre, tanto de la medición como de la toma de muestras, siendo que estas no se corrigen en el reporte de resultados del laboratorio.
- ccc) Petroperú agregó que:

(...) Lo que observamos en el caso en concreto de los ensayos de Hidrocarburos Totales de Petróleo aplicados a las dos muestras de agua, es que la estimación de la incertidumbre es muy elevada y denota que hay una alta variabilidad en la medición efectuada, a tal punto que el resultado podría encontrarse en el punto cero; es decir con 0 mg/L. Esto significa que los resultados tienen una alta incertidumbre y que hay factores que afectan la medición y están fuera de control del laboratorio, con lo cual se puede concluir que dichos resultados no permiten determinar si existe o no un incumplimiento del estándar.

Sobre las áreas presuntamente afectadas

- ddd) El apelante señaló que la autoridad debe tener en cuenta el Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM y las fechas de creación de la Zona Reservada Santiago Comaina y del Parque Nacional Ichigkat Muja – Cordillera del Cóndor, siendo que debe considerarse la fecha de

construcción e inicio de operación del ONP, así como su marco jurídico de protección especial, siendo que el ONP y su zona de reserva son bienes de utilidad y necesidad pública.

- eee) Asimismo, el recurrente indicó que, en el marco de la solicitud de compatibilidad sobre un proyecto de ampliación de instalaciones en Estación Morona, Sernanp señaló a la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del Minem que es obligación del Estado Peruano respetar los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de un área natural protegida, con lo cual no corresponde calificar el suelo de la zona presuntamente afectada como “suelo agrícola”, cuando en realidad tiene una aptitud de uso industrial, según lo dispuesto por el Decreto Ley N° 22180.

Sobre los supuestos daños a la flora y fauna

- fff) Petroperú reiteró que las muestras de agua y suelo obtenidas por la DSEM en el 2018 no fueron conservadas ni refrigeradas en condiciones que garanticen su confiabilidad y representatividad de los resultados ni las denuncias de la Comunidad Fernando Rosas y sus fotografías correspondientes, pues el OEFA no cuenta con la carga probatoria suficiente para indicar una afectación.
- ggg) En esa línea, el administrado reiteró lo regulado en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM y posteriormente reemplazado por los Decretos Supremos N° 011-2017-MINAM y N° 012-2017-MINAM, y concluyó que, en tanto la fase de caracterización de los sitios contaminados de la Estación Morona no sea finalizada, es incorrecto asumir que la única fuente de contaminación sea la poza donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos, sin que se analice la influencia o relación con otros focos y fuentes de contaminación identificados y por identificar en la Estación Morona.
- hhh) Asimismo, el apelante indicó que la línea resolutiva desarrollada por el propio TFA sobre la necesidad de probar los hechos imputados y la imposibilidad de motivar las resoluciones de sanciones en hipótesis, conjeturas o presunciones no previstas legalmente, se ha visto en la Resolución N° 002-2013-OEFA/TFA.
- iii) Con relación al impacto de petróleo crudo en el agua, el recurrente señaló que el escenario planteado por el OEFA obedece a condiciones en las que no se tomen medidas para retirar el hidrocarburo de la superficie y que el hidrocarburo se encuentra expuesto sin ninguna forma de contención o medidas precautorias; por lo que las medidas propuestas no guardan relación con el escenario actual ni toma en consideración los trabajos de limpieza y remediación desarrollados cuando se observaron las iridiscencias y los trabajos posteriores que se efectuaron en la zona.

- jjj) Así, Petroperú alegó que, en aplicación a los principios de presunción de licitud y verdad material, no existen suficientes elementos de juicio para determinar la responsabilidad al administrado respecto a la presencia de hidrocarburos.
- kkk) Por otro lado, el apelante mencionó que, para determinar un “daño potencial de la biota” (flora y fauna), se requiere de una evaluación que involucre el uso de organismos biológicos para determinar si existe una contaminación acuática mediante los bioensayos de toxicidad³⁰, siendo que no se efectuaron estos; por lo que no se ha acreditado el daño potencial a la flora y fauna.

Sobre los daños a la salud

- lll) El recurrente indicó que el “Informe de Intervención en la Comunidad de Fernando Rosas, por el alto índice de IRAS-EDAS y alergias causadas por la contaminación de petróleo crudo no le ha sido remitido, a fin de que cuente con los elementos suficientes para ejercer su defensa, incumpliendo el numeral 6.2 del artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**) y vulnerando el principio del debido procedimiento. Con ello, se solicitó la nulidad, ya que se cuestionó la validez del acto administrativo de la Resolución Subdirectoral N° 1307-2019-OEFA/DFAI/SFEM, pues: (i) el contenido del acto administrativo es impreciso e incompatible con la situación de hecho prevista en la norma, en tanto que busca sancionar por hechos que sobrepasan la esfera de actuación de la empresa; y, (ii) no se han considerado ni analizado documentos presentados a la Administración, vulnerándose la debida motivación.
- mmm) Pese a lo anterior, Petroperú indicó que se remitió al Expediente N° 0058-208-DSEM, en el que OEFA señala que se encuentra el “Informe de Intervención en la comunidad de Fernando Rosas, por el alto índice de IRAS-EDAS y alergias causado por la contaminación de petróleo crudo”; siendo que este carece de rigurosidad científica, en tanto que solo se limita a recabar percepciones y declaraciones del personal firmante, esto es, no acompaña material probatorio o medios que permitan verificar lo señalado en el documento; por lo que no resultaría un medio idóneo para determinar la ocurrencia de impactos a la salud de las personas.
- nnn) El administrado señaló que, para el establecimiento de un nexo causal de ese tipo, es necesario revisar el nivel de evidencia que se tiene al respecto, pues en el diagnóstico de enfermedades se debe ir más allá del instinto natural. Ello, en tanto que, en el proceso de salud, la enfermedad se

³⁰ Petroperú explicó que estos ensayos son una herramienta que permite detectar y evaluar la capacidad inherente de un agente de producir efectos tóxicos sobre organismos vivos utilizando biomarcaciones o especies de prueba.

encuentra basada en el diagnóstico médico o acto médico que determina la causalidad o búsqueda de pruebas y el uso de esta evidencia para la toma de decisiones clínicas, considerando criterios científicos (anamnesis, examen físico, exámenes de laboratorio, de imágenes, ecografías, exámenes toxicológicos).

- ooo) En esa línea, el apelante agregó que la medicina debe enriquecerse no sólo de conocimientos prácticos, sino de conocimientos científicos, habiéndose identificado, para ello, criterios que permiten conocer más las causas de las afecciones y brindar un mejor diagnóstico, como la Medicina Basada en la Evidencia (MBE)³¹, la cual establece niveles de evidencia, siendo que el administrado citó como ejemplo la del Centro de Medicina basada en evidencia de Oxford (CEBM), que contempla 10 niveles de análisis de una evidencia.
- ppp) Adicionalmente, el recurrente señaló que, en la Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, se expuso que la etiología es muy variada y que los mecanismos más frecuentes en Sudamérica están relacionados a contaminación fecal, vectores biológicos, higiene personal pobre, entre otros; ello, se encuentra relacionado a lo mencionado por OEFA que el Centro Poblado Fernando Rosas no cuenta con red pública para agua ni para desagüe, los que utilizan como vía de transporte la vía fluvial y como medio de transporte el peque peque, confirmándose que no existe un adecuado sistema de saneamiento de agua, lo cual aumenta el riesgo de enfermedades diarreicas.

Sobre los metales pesados incluyendo el plomo

- qqq) El administrado alegó que la carga de la prueba recae sobre el OEFA, de manera que debe acreditar fehacientemente que la presencia de metales pesados cobre total, plomo total y zinc total, en suelo y agua son responsabilidad directa del administrado y no guardan relación con otras actividades antrópicas (como la inadecuada gestión de residuos sólidos) o por condiciones limnológicas o edafológicas propias de la zona; no obstante, para estos casos, OEFA no solo se vale de muestras de agua y suelo que no fueron conservadas ni refrigeradas en condiciones que garanticen la confiabilidad y representatividad de los resultados, sino que además no colectó muestras en lugares que le permitan determinar la concentración de nivel de fondo para los metales de interés.
- rrr) Petroperú señaló que, para que el OEFA pueda concluir que la presencia de cobre en suelo y agua en concentraciones que exceden el ECA correspondiente son responsabilidad única y directa del administrado y no guardan relación con otras actividades antrópicas o por condiciones

³¹

El apelante señaló que una parte esencial de este método es el sistema jerárquico de la clasificación de las pruebas, siendo que esta jerarquía se conoce como los niveles de evidencia y sirve para determinar el nivel de rigor científico del diseño de los estudios y de la información científica que estos recaban.

limnológicas o edafológicas propias de la zona, debería: i) contar con muestras representativas; y, ii) evaluar la presencia e impacto de las descargas de efluentes y residuos de las actividades de la población y no solamente en los puntos donde se detectaron las presuntas excedencias del ECA para agua superficial, sino a lo largo del recorrido del drenaje Shifeco (incluyendo los sectores ubicados aguas arriba) desde donde los posibles contaminantes podrían migrar.

- sss) Asimismo, el apelante reiteró que ha cumplido con la carga de la prueba respecto a los presuntos impactos detectados a consecuencia del afloramiento y que existe una relación de causalidad entre el administrado y los hechos imputados (presencia de metales pesados que exceden el ECA para agua superficial y suelo); se debería contar con muestras representativas, esto es, adecuadamente colectadas y debidamente analizadas, tanto de la zona presuntamente afectada como de las zonas blanco o de nivel de fondo (por ejemplo, aguas arriba del río Morona o del drenaje Shifeco). No obstante, las muestras tomadas por OEFA no fueron conservadas ni refrigeradas en condiciones que garanticen la confiabilidad y representatividad de los resultados, sin que haya colectado muestras en lugares que permitan determinar la concentración de nivel de fondo para los metales de interés.
- ttt) En esa línea, el recurrente indicó que, respecto a lo mencionado por OEFA, relativo a que la carga probatoria puede recaer en el administrado en los casos en que la autoridad contara con indicios razonables que le permitan tener certeza suficiente sobre la existencia de una conducta infractora, para lo cual este debería demostrar que cumplió con la normativa ambiental, se señaló que resultaba cuestionable que OEFA genere certeza con muestras de agua y suelo que no garantizan confiabilidad ni representatividad, por cuanto carece de sustento su argumento.
- uuu) Petroperú agregó que el punto de muestreo 148,3a,ESP-4, ubicado aguas arriba de Estación Morona, ya exhibía concentraciones de Plomo (Pb) de 0,0023 mg/L; lo que demuestra que existen en la zona otras fuentes no identificadas que aportan dicho metal pesado a los cuerpos de agua. Así también, en el caso de las concentraciones de Plomo, Cobre y Zinc, el administrado ejecutó trimestralmente monitoreos en la zona aguas arriba de los puntos de drenaje de Estación Morona, cuyos resultados de monitoreo fueron reportados trimestralmente al OEFA mediante cartas; con ello, la aportación de estos parámetros no es debido a las actividades en la Estación Morona, sino que se debe a otros agentes externos, considerando que dicha zona es navegable, sin ningún tipo de fiscalización; además, la minería ilegal y/o informal que utiliza productos químicos con altas concentraciones de estos metales, que aguas arriba se encuentran varios centros poblados como Capirona, Tigre Yacu, Fortaleza, Caballito, Nazareth, Fernando Rosas, Pushaga, entre otros.
- vvv) El apelante mencionó que el medio de transporte es el peque peque,

siendo que se requiere del uso de combustible como gasolina, que considerando las distancias podría ser transportada desde San Lorenzo; por lo que en dicho centro poblado existiría alguna zona en la cual se almacena combustible de manera inadecuada y que el OEFA no ha identificado, siendo que este tipo de combustible no refinado adecuadamente aportaría las concentraciones de plomo o cobre.

www) Asimismo, el recurrente alegó que el OEFA cita al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del ONP, aprobado mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, en el que se señala que el petróleo crudo consiste en una mezcla de diferentes sustancias, entre las cuales no se menciona ni al plomo ni zinc.

xxx) Con ello, el administrado concluyó con que no solo se vulneró la regla dispuesta en un marco legal vigente (carga de la prueba), sino que también se contravienen los principios de verdad material y de presunción de licitud, en tanto que las imputaciones formuladas no se sustentan en medios probatorios ni elementos indiciarios que quiebren la presunción de inocencia.

yyy) Finalmente, Petroperú solicitó el uso de la palabra mediante un informe oral ante esta Sala del TFA.

II. COMPETENCIA

15. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)³², se crea el OEFA.
16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)³³, el OEFA es un organismo público técnico

³² **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

³³ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

17. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA³⁴.
18. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁶ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
19. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA³⁷ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto

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

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

³⁴ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

Primera.- Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

³⁵ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

³⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA,** publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

³⁷ **LEY N° 29325.**

Supremo N° 013-2017-MINAM³⁸, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁹.
21. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (**LGA**)⁴⁰, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

³⁸ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.**

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁰ **LEY N° 28611.**

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

22. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
23. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴¹.
24. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental⁴², cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴³; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁴.
25. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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

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

⁴³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

⁴⁴ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

26. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁵.
27. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

28. El recurso de apelación del administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221°⁴⁶ del TUO de la LPAG, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

29. La cuestión controvertida a resolver en el presente PAS es determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

30. Entre las funciones conferidas a este Tribunal, en el numeral 2.2 del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD⁴⁷ (RITFA), se establece la de velar por el

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁴⁶ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

TUO DE LA LPAG.

218.1 Los recursos administrativos son:

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

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

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.

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.

⁴⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 020-2019-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de agosto de 2013

cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

31. Partiendo de ello, antes de analizar los argumentos esgrimidos por Petroperú en su recurso de apelación, deviene necesario verificar si en la tramitación del presente PAS se respetaron las garantías consustanciales del mismo y, concretamente, si al efectuar la imputación de cargos por la cual se declaró la posterior responsabilidad del administrado se efectuó en estricta observancia de los principios rectores del Derecho Administrativo.
32. Al respecto, se debe recordar que, conforme al principio de legalidad — establecido en el numeral 1.1⁴⁸ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG—, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁴⁹.
33. Asimismo, en el ordenamiento jurídico nacional se ha regulado el principio del debido procedimiento, estableciéndose en el marco del derecho administrativo, como uno de los elementos esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración, sino que además se erige como un límite para el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello, en tanto obliga a que su actuación se sujete al procedimiento establecido.
34. Principios que, por otro lado, se materializan en la necesidad de que las autoridades intervinientes en un procedimiento administrativo sancionador específico, instruyan aquel de acuerdo a las reglas de la tipicidad, conforme se señala en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁵⁰; a partir del cual,

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

⁴⁸ **TUO DE LA LPAG**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

⁴⁹ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

⁵⁰ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. **Tipicidad.**- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

solo constituirán conductas sancionables administrativamente aquellas infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁵¹.

35. Aquí, cabe mencionar que parte de la doctrina⁵² ha desarrollado que el mandato de tipificación derivado del referido principio, no solo se impone al legislador en la redacción de la infracción, sino que también requiere de parte de la autoridad competente, una debida construcción en la imputación de cargos respecto de una determinada conducta infractora y, de cuyo incumplimiento, se pretende responsabilizar a un determinado sujeto. Y es, en este contexto, que se requiere corroborar si se realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción⁵³.
36. Mandato de tipificación que se puede concluir, entonces, presenta dos niveles: (i) uno, donde se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma—, la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁵⁴:

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁵¹ En este punto, se debe tener presente que dada las particularidades de los procedimientos administrativos sancionadores y la dificultad de trasladar la determinación estricta en los tipos infractores requerida en el Derecho penal, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados “los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)”. GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

⁵² MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Decimosegunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 413.

⁵³ Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

⁵⁴ “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el

- i) Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁵⁵, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁵⁶.
- ii) Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
37. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si — en observancia al principio de tipicidad— existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la primera instancia, en el presente caso, realizó su correcta aplicación (vale decir, si el hecho imputado a Petroperú corresponde con el tipo infractor o norma que describe la infracción administrativa).

hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

- ⁵⁵ Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.
- ⁵⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa)**.

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**. El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

5. “(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”. El énfasis es nuestro.

38. En aras de alcanzar dicho objetivo, resulta importante analizar la Resolución Subdirectoral N° 2858-2018-OEFA/DFAI/SFEM, posteriormente variada por la Resolución Subdirectoral N° 1104-2019-OEFA/DFAI/SFEM, en tanto aquella comunicó al administrado el hecho infractor que originó la determinación de responsabilidad administrativa.

De la Resolución de imputación de cargos

39. Como se desprende de los *Antecedentes* de la presente resolución, si bien a través de la Resolución Subdirectoral N° 2858-2018-OEFA/DFAI/SFEM, posteriormente variada por la Resolución Subdirectoral N° 1104-2019-OEFA/DFAI/SFEM, la Autoridad Instructora sustentó la imputación de cargos efectuada, se evidencia que dicha autoridad consideró el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú sobre la base de lo detectado durante la Supervisión Especial 2018.

Sobre la denuncia ambiental

40. De manera previa a la evaluación de los hechos consignados durante la Supervisión Especial 2018, es preciso advertir que dicha supervisión se llevó a cabo, a raíz de la denuncia realizada en contra de Petroperú en el 2017.
41. En efecto, como se advierte de los actuados obrantes en el expediente, el 3 de octubre de 2017 –mediante escrito con registro N° 72573⁵⁷– el Instituto de Defensa Legal (en adelante, **IDL**) formuló una denuncia ambiental contra Petroperú, tal como se aprecia a continuación:

4. Descripción de los hechos

Dentro del marco de más de 40 años de actividad petrolera en nuestras tierras ancestrales, hace aproximadamente 5 años, la empresa Petroperú realizó trabajo de limpieza por derrame de crudo. Sin embargo, la zona quedó en mal estado pues no removió correctamente el crudo en Fernando Rosas. La limpieza estaba a cargo de una empresa contratista cuyo nombre es OASIS EIRL. Los trabajadores procedieron solamente a remover la tierra de manera superficial y se retiraron de la zona, sin embargo cada vez que hay lluvias fuertes rebrota el crudo. Esto ha sido comprobado por los pobladores; este crudo cae constantemente por una quebrada que desemboca en el puerto de la Comunidad, y luego al Morona.

(Subrayado agregado)

42. Cabe agregar que adjunto a esta denuncia, se presentó el Informe Norteamericano E-Tech International que analizó muestras de suelo y agua, precisando lo siguiente:

Detalles de la muestra:

⁵⁷ Páginas 21 a 41 del documento denominado “EXPEDIENTE N° 0058-2018-DSEM-CHID” contenido en el disco compacto que obra a folio 16.

Mediante escrito del 17 de noviembre de 2017, el Instituto de Defensa Legal amplió la información sobre denuncia ambiental contra Petroperú por contaminación petrolera en la Estación Morona – Caserío Fernando Rosas (páginas 42 a 45 del documento denominado “EXPEDIENTE N° 0058-2018-DSEM-CHID” contenido en el disco compacto que obra a folio 16.

Los Srs. me presentaron con una masa de tierra (más o menos el tamaño de una pelota) y un frasco de agua. Había sido coleccionado por monitor ambiental Jhon Mashingas el día 12 de abril de 2017 entre 10 y 24 metros de estación 4 (Estación Morona). La tierra fue coleccionado a coordenadas -3.9255° S y -77.22791° W y el agua a coordenadas -3.98193° S y -77.22828° W. (...)

(Subrayado agregado)

43. Conforme con la denuncia ambiental con código SINADA SC-0918-2017 del 5 de diciembre de 2017⁵⁸, se indicó en la descripción de los hechos, lo siguiente:

III. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

Presunta contaminación ambiental en la Estación Morona (Fernando Rosas que estaría realizando la empresa Petroperú S.A., al haber realizado un mal trabajo de limpieza por derrame de crudo, provocando que dicha sustancia desemboque en la quebrada Pushaga después de fuertes lluvias, situación que estaría afectando al pueblo indígena Wampis de la comunidad nativa Fernando Rosas y anexo Arutam.

44. En atención a lo expuesto, y sobre la base de las coordenadas de las muestras de suelo y agua tomadas y evaluadas en la mencionada denuncia, a través del presente mapa se muestra la zona afectada reportada por el IDL:



Fuente: Google Earth, Informe Norteamericano E-Tech.
Elaboración: TFA

⁵⁸ Páginas 18 a 20 del documento denominado "EXPEDIENTE N° 0058-2018-DSEM-CHID" contenido en el disco compacto que obra a folio 16.

Sobre la Supervisión Especial 2018

45. Ahora bien, es preciso mencionar que el análisis de los hechos advertidos, durante la Supervisión Especial 2018, se efectuó en el Informe de Supervisión⁵⁹ y donde se recoge la información que sirvió como medio probatorio, conforme se muestra a continuación:

32. Durante la acción de supervisión especial (en adelante, la **Supervisión**) realizada del 12 al 14 de marzo de 2018, se verificó lo siguiente:
- a. Se verificó que en los exteriores de la Estación Morona (zona noroeste), existe un área impregnada con hidrocarburos (Precisar coordenadas).
 - b. Petroperú indica que el área impregnada con hidrocarburos correspondería a una poza de suelo natural donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos y residuos industriales (en lo sucesivo, **fueron de contaminación**).
 - c. Presencia de hidrocarburos en la quebrada Shifeco y áreas cercanas (suelo y vegetación). De acuerdo a lo constatado en campo, la distancia entre la fuente de contaminación respecto a la quebrada Shifeco es de aproximadamente 28 metros y al centro poblado Fernando Rosas es de 115 metros.
 - d. Petroperú instaló dos barreras de contención de dos metros de largo cada una, a fin de evitar que el hidrocarburo presente en la quebrada Shifeco migre al río Morona (coordenadas UTM WGS84 18M N9559547 E252575).
 - e. La quebrada Shifeco se encuentra ubicada aproximadamente 88 metros lineales del centro poblado Fernando Rosas²³.
 - f. En el centro poblado Fernando Rosas habitan 28 familias y 124 personas entre niños y adultos²⁴, según refiere el APU del centro poblado²⁵.
 - g. No se verificó presencia ni trazas de hidrocarburo en el río Morona.
 - h. Petroperú señaló que realizará las actividades de remediación necesarias en la fuente de contaminación abarcando un área de 1, 153.72 m² (suelo) y 200 m² de la quebrada Shifeco²⁶.
 - i. En la zona impactada con hidrocarburo se verificó la presencia de dos piezómetros (TEC-04 y TEC-06). Petroperú manifestó que los piezómetros fueron instalados por la empresa Teconec S.A.C. para realizar los estudios de caracterización en la Estación Morona.

Fuente: Informe de Supervisión

46. De acuerdo con las imágenes presentadas en el Informe de Supervisión, se puede advertir que la acción de supervisión comprendió diversos espacios, conforme se muestra a continuación:

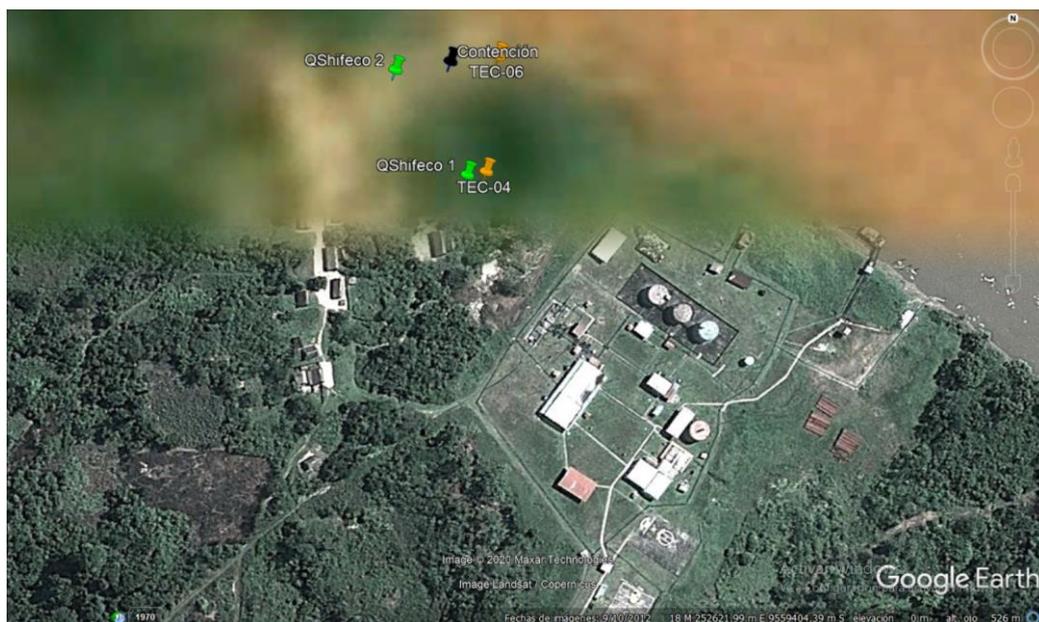
⁵⁹

Es preciso informar que, conforme con los antecedentes del mencionado documento, no se consideró el Reporte Final de Emergencias Ambientales por el suceso ocurrido en mayo de 2017, a efectos de concluir que no se realizaron acciones de remediación o la comparación de la mencionada zona.

Lugar	Coordenadas UTM WGS84	
	Este	Norte
Piezómetro con código TEC-04 instalado en la fuente de contaminación.	252596	9559483
Piezómetro con código TEC-06 instalado en la fuente de contaminación.	252603	9559550
Quebrada Shifeco aproximadamente a 65 metros antes de la desembocadura al río Morona.	252585	9559481
Quebrada Shifeco aproximadamente a 65 metros antes de la desembocadura al río Morona.	252543	9559542
Barreras de contención en la quebrada Shifeco.	252575	9559547

Fuente: Informe de Supervisión.
Elaboración: TFA.

47. Coordenadas que, a través del siguiente mapa, demarcan la zona advertida por la Autoridad de Supervisión, durante la Supervisión Especial 2018:



Fuente: Google Earth, Informe de Supervisión.
Elaboración: TFA

48. Del mismo modo, a continuación, se presentan las coordenadas de los puntos de muestreos de suelos y agua superficial, a efectos de evaluar la contaminación en la zona supervisada:

Cuadro N° 1.- Punto de muestreo de suelos

Nro.	Código de Punto	Matriz	Descripción	Coordenadas (Sistema WGS 84 -Zona 18M)	
				Norte	Este
1	148,6,ESP-1	Suelo	Ubicado aproximadamente 0,30 metros en dirección oeste de la margen izquierda de la quebrada Shifeco (en sentido del flujo del agua).	9559481	252585
2	148,6,ESP-2	Suelo	Ubicado aproximadamente 0,20 metros en dirección oeste de la margen izquierda de la quebrada Shifeco (en sentido del flujo del agua).	9559534	252580
3	148,6,ESP-3	Suelo	Ubicado aproximadamente 20 metros en dirección este de la margen derecha de la quebrada Shifeco (en sentido del flujo del agua).	9559471	252613
4	148,6,ESP-4	Suelo	Ubicado aproximadamente 23 metros en dirección este de la margen derecha de la quebrada Shifeco (en sentido del flujo del agua).	9559461	252615

Fuente: Supervisión realizada del 12 al 14 de marzo de 2018

Cuadro N° 2.- Punto de muestreo de agua superficial

Nro.	Código de Punto	Matriz	Descripción	Coordenadas (Sistema WGS 84 -Zona 18M)	
				Norte	Este
1	148,3a,ES P-1	Agua Superficial	Ubicado en la quebrada Shifeco aproximadamente 65 metros de la desembocadura al río Morona.	9559481	252585
2	148,3a,ES P-2	Agua Superficial	Ubicado en la quebrada Shifeco, aproximadamente 45 metros de la desembocadura al río Morona.	9559542	252543
3	148,3a,ES P-3	Agua Superficial	Ubicado en la quebrada Shifeco, aproximadamente 8 metros de la desembocadura al río Morona.	9559560	252605
4	148,3a,ES P-4	Agua Superficial	Ubicado en el río Morona, aproximadamente 120 metros aguas arriba de la confluencia con la quebrada Shifeco.	9559861	252550
5	148,3a,ES P-5	Agua Superficial	Ubicado en el río Morona, aproximadamente 90 metros aguas abajo de la confluencia con la quebrada Shifeco.	9559565	252605

Fuente: Supervisión realizada del 12 al 14 de marzo de 2018

49. Considerando la información esbozada en líneas arriba, a través del mapa presentado a continuación, es posible advertir los puntos monitoreados por la autoridad de supervisión por OEFA, conforme al siguiente detalle:



Fuente: Google Earth, Informe de Supervisión.
Elaboración: TFA

50. En este punto, esta Sala considera relevante presentar un mapa que permite delimitar la zona que fue materia de supervisión por OEFA, a efectos de evidenciar los posibles impactos ocurridos en la Estación Morona:



Fuente: Google Earth, Informe de Supervisión.
Elaboración: TFA

Sobre el análisis efectuado por la Autoridad Supervisora

51. Tal como se describe en el Informe de Supervisión, las acciones ejecutadas por la DSEM, se llevaron a cabo en función a una denuncia ambiental, conforme se indica a continuación:

1.2 Objetivo de la Supervisión

1.2.1 General

1. Verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. (en lo sucesivo, **Petroperú**) en atención a la denuncia ambiental registrada con código Sinada N° SC-0918-2017, por la presunta contaminación ambiental, como consecuencia de un deficiente trabajo de remediación del derrame de hidrocarburos ocurrido en la Estación Morona, ubicada en el distrito de Morona, provincia Datem del Maraón y región Loreto.

1.2.2 Específicos

2. Verificar el supuesto incumplimiento en la zona que se precisa en la Denuncia.
3. Verificar el estado actual del área posiblemente afectada a través del muestro ambiental de los componentes ambientales agua y suelo en la zona registrada en la Denuncia.

(Subrayado agregado)

52. De ahí que, en el análisis realizado por la mencionada autoridad, se advierte el siguiente detalle:

50. (...) el impacto ambiental es tangible y las consecuencias verificadas y potenciales son negativas debido a que el titular de las actividades en la zona no ejecutó las medidas necesarias para prevenir su ocurrencia a pesar que de forma anticipada se conocía la existencia de la fuente de contaminación.

(...)

56. La afectación descrita en los numerales anteriores podría producirse por efecto de las constantes lluvias en la zona de selva dado que el hidrocarburo podría migrar a las áreas aledañas e inclusive llegar al río Morona y afectar a los componentes ambientales. (...)

58. En cuanto a las acciones inmediatas que Petroperú ejecutó luego del evento, durante la Supervisión se verificó la presencia de barreras de contención en la quebrada Shifeco que fueron colocadas a efectos de evitar que las trazas de hidrocarburos migren al río Morona. Sin embargo, dado que la fuente de contaminación no se encuentra controlada, existe un riesgo latente que el hidrocarburo llegue al río Morona y supere la magnitud de lo presenciado en marzo de 2018. (...)

59. Por su parte, Petroperú remitió un escrito mediante el cual señaló que la Estación Morona inició sus actividades en el año 1977 y que a la fecha han transcurrido 41 años en los cuales ha operado de forma ininterrumpida. Asimismo, Petroperú precisa que hace 16 años se construyó una poza de residuos cerca de la Estación Morona en la cual se almacenó residuos sólidos peligrosos (fuente de contaminación). Al respecto, es necesario tener en cuenta que si bien la fuente de contaminación se encuentra fuera del área de la Estación Morona operada por Petroperú y que su presencia data de varios años atrás, ello no exonera a Petroperú de la responsabilidad que le

corresponde en su calidad de titular de las operaciones realizadas en dicho establecimiento. Es más, de forma paralela a la coordinación que le corresponde realizar con las autoridades competentes para lograr una solución definitiva, es sustancial que se realice las labores necesarias a efectos de prevenir que una situación como la que es objeto del presente informe puesto que, en aplicación del principio de prevención, se debe priorizar la ejecución de acciones tendientes a evitar que se produzca un impacto negativo al ambiente. (...)

61. Sobre el particular, Petroperú tuvo conocimiento de la presencia de hidrocarburos en el área próxima a la Estación Morona (fuente de contaminación) desde el año 2012 y por ello, en su calidad de titular de las actividades, tiene la obligación de ejecutar las acciones de prevención que corresponden ante la presencia de situaciones potenciales de riesgo como la descrita en el presente informe. En ese sentido, si bien realizó acciones de limpieza y remediación, las mismas no fueron suficientes ni adecuadas para evitar la migración de hidrocarburos a la quebrada Shifeco y áreas aledañas. Es decir, conforme el artículo 3° del RPAAH, Petroperú es responsable de prevenir los impactos ambientales negativos, así como adoptar prioritariamente las medidas de conservación y protección ambiental que correspondan durante sus operaciones.
64. (...) si bien el MINEM puede tramitar la solicitud de evaluación del informe de sitios contaminados en el marco del Decreto Supremo N° 002-2013.MINAM, ello no implica que el OEFA en el marco de sus competencias deje de adoptar las medidas que considere necesarias para cautelar y proteger el medio ambiente. (...)
67. Es necesario precisar que **lo expuesto en el presente informe se circunscribe al análisis de las causas del impacto producido puesto que durante la Supervisión se identificó la ausencia de medidas efectivas para evitar hechos como los descritos en la Denuncia.** En tal sentido, en el curso del presente procedimiento se ha acreditado que Petroperú (i) tuvo pleno conocimiento de la existencia de una situación contingente (suelos contaminados); y, (ii) no ha cumplido con acreditar que, de forma previa a la ocurrencia del evento y cuyas consecuencias se analizan en el presente informe, ha identificado y ejecutado las medidas necesarias para prevenir la contaminación de los componentes suelo y agua durante sus operaciones y en su calidad de titular de las actividades en la Estación Morona.

(Subrayado y énfasis agregado)

53. Partiendo de dicha fundamentación, se colige que el análisis realizado por la Autoridad Supervisora consideró las causas del impacto que sustentaron los hechos descritos en la denuncia ambiental presentada en contra de Petroperú (la cual sustentó la Supervisión Especial 2018); con lo cual concluyó que se conocía de la existencia de una situación contingente y que no se cumplió con acreditar medidas necesarias para prevenir la contaminación de componentes suelos y agua.
54. En función a lo expuesto, la Autoridad Instructora consideró iniciar el PAS contra Petroperú, puesto que el hecho imputado —vale decir, no haber realizado la descontaminación del área impactada con hidrocarburos— supondría la inobservancia del artículo 66° del RPAAH y constituiría la infracción prevista en los párrafos i) y ii) del literal d) del artículo 4° de la Resolución de Consejo

Directivo N°035-2015-OEFA/CD, cuyo detalle se recoge en el inciso relativo a la generación de daño potencial a la flora o fauna, así como la salud o la vida humana del numeral 2.4 del rubro 2 del Cuadro anexo a la misma.

55. Delimitado el marco en el cual se estructuró la resolución de imputación de cargos, resulta claro que, para la Autoridad Instructora, las pruebas recabadas durante la Supervisión Especial 2018 evidenciaban el incumplimiento de la normativa vigente relativa a incidentes y emergencias ambientales.
56. No obstante, a juicio de este Tribunal, resulta necesario efectuar ciertas precisiones relacionadas al origen del hecho detectado, para lo cual se requiere efectuar un análisis de las normas empleadas en la instrucción por la autoridad competente:
- (i) Como norma sustantiva empleada, la SFEM consideró que el hecho detectado supondría la transgresión del artículo 66° del RPAAH, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 66°.- Siniestros y emergencias

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación (...).

(El subrayado es nuestro)

- (ii) Artículo que, en todo caso, prescribe una obligación constituida por los siguientes elementos condicionantes: (a) la existencia de un siniestro⁶⁰ o

⁶⁰ **DECRETO SUPREMO N° 032-2002-EM**, que aprobó el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de octubre de 2002.
Artículo 1.- Aprobar el “Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos”, que forma parte del presente Decreto Supremo.

GLOSARIO, SIGLAS Y ABREVIATURAS DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

PRESENTACION

DEFINICIONES

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PRESENTACION

Ante la necesidad del continuo perfeccionamiento de las normas del Subsector Hidrocarburos, el Ministerio de Energía y Minas ha considerado pertinente reunir en un “Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos”, los conceptos, siglas y abreviaturas que más se utilizan en el mencionado Subsector, a efectos de otorgar a la ciudadanía un instrumento que permita una adecuada y precisa comprensión de la normatividad vigente.

Con este objetivo, el presente documento tiene, como propósito incorporar, actualizar y homogenizar los conceptos técnicos de uso genérico en el Subsector Hidrocarburos y unificar la información relativa a las siglas y normas internacionales citadas en la actual regulación.

DEFINICIONES (...)

SINIESTRO

Cualquier evento inesperado que cause severo daño al equipo e instalaciones destinadas a las Actividades de Hidrocarburos, o pérdidas de consideración en el proceso productivo, etc. Entre los principales siniestros capaces de merecer informes, se tendrá en cuenta a los siguientes:

- Incendios.
- Explosiones.
- Sismos.
- Derrame de Hidrocarburos.

emergencia ambiental⁶¹ con consecuencias negativas al ambiente en un área determinada; (b) que esta sea producto de las actividades realizadas por los titulares del subsector hidrocarburos; y, (c) la descontaminación del área afectada en el menor plazo posible, considerando la magnitud de la contaminación, daño ambiental y el riesgo de mantener dicha situación; y, la rehabilitación, de ser el caso, del área afectada en el menor plazo posible, considerando los factores previamente expuestos.

- (iii) Siendo ello así, se debe considerar que, para que el hecho detectado en una fiscalización se subsuma correctamente en la norma sustantiva instruida, la Autoridad Instructora debió identificar preliminarmente la emergencia ambiental o el siniestro que causó el impacto negativo y que originó la obligación de Petroperú de efectuar la descontaminación de dicha área.
- (iv) Circunstancia que —de la revisión de los actuados que integran el presente expediente— no pudo ser constatada por este Tribunal, toda vez que la Autoridad Instructora, en el análisis de los medios probatorios efectuado por la DSEM, no tomó en consideración que en el Informe de Supervisión no se identificó claramente un siniestro o emergencia ambiental acaecido que pudo haber originado la presencia de hidrocarburos en al área descrita *supra*.
- (v) Asimismo, es preciso mencionar que si bien tanto la Autoridad Instructora como la Autoridad Decisora hicieron mención a la emergencia ambiental ocurrida el 11 de mayo de 2017, esta última señaló que los hallazgos encontrados por la DSEM durante la Supervisión Especial 2018 correspondían a dicha emergencia ambiental, conforme al siguiente detalle:

(...)

65. En el presente caso, la infracción imputada al administrado consiste en que Petroperú no realizó la descontaminación del área afectada, a consecuencia del afloramiento de petróleo crudo sobre la superficie acuosa proveniente

-
- Derrame de productos químicos.
 - Desastres aéreos.
 - Desastres fluviales.
 - Desastres terrestres.
 - Epidemias/Intoxicaciones masivas.
 - atentados/Sabotajes.
 - Incursiones terroristas.
 - Situaciones de conmoción civil, motines.

⁶¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 018-2013-OEFA/CD**, que aprueba el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2013.

Artículo 3.- Definición de emergencia ambiental

Entiéndase por emergencia ambiental al evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, que debe ser reportado por este al OEFA.

De modo enunciativo, los supuestos de emergencias ambientales que deben reportarse son los siguientes: incendios; explosiones; inundaciones; derrames y/o fugas de hidrocarburos en general; vertimientos de relaves, sustancias tóxicas o materiales peligrosos; vertimientos extraordinarios de aguas de producción o residuales; entre otros.

de una poza donde se almacenaron suelos impregnados con hidrocarburos, el mismo que fue detectado durante la Supervisión Especial 2018.

66. Este hecho constituye una infracción administrativa, según el literal d) del artículo 4° de la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (en adelante, escala de sanciones).
67. Por otro lado, de acuerdo a lo señalado anteriormente, y de acuerdo a lo señalado por el TFA, para corroborar el argumento del administrado, es necesario verificar si el presunto hecho sancionable materia del presente PAS constituye un supuesto de contaminación generada a consecuencia de un siniestro o una emergencia ambiental y, luego de ello, determinar si Petroperú realizó la descontaminación del área afectada en el menor tiempo posible, de acuerdo a la obligación contenida en el artículo 66° del RPAAH.

c.1.1. Respecto a la naturaleza de emergencia ambiental (...)

70. De acuerdo a lo señalado en los párrafos precedentes, a continuación, se analizará la concurrencia de los elementos mencionados en el hecho que afectó el área impactada, que fue detectada durante la Supervisión Especial 2018:

Cuadro N° 9: Elementos de emergencia ambiental

Elementos	Análisis en el presente caso
Súbito e imprevisible	(...). En ese marco, el afloramiento producido el 11 de mayo de 2017 reviste las características de súbito e imprevisible, toda vez que el administrado no estuvo en condición de prever su ocurrencia, en la medida que -como el mismo afirmó- había concluido los trabajos de descontaminación del área donde afloró el hidrocarburo. De esta manera, dado que el administrado conocía la existencia de lluvias en la zona si no hubiera considerado que concluyó satisfactoriamente la descontaminación del área afectada, entonces naturalmente hubiese implementado medidas de control y mitigación, a la espera que se presente el afloramiento del hidrocarburo. No obstante, conforme se desprende de la documentación obrante en el expediente, este hecho no era esperado por el administrado a tal punto que las acciones que adopta resultan ser posteriores a la detección del afloramiento. (...)
Haya sido generado por causas naturales, humanas o tecnológicas	El afloramiento se debió a la presencia de hidrocarburos en el suelo producto de las lluvias en la zona y de la escorrentía de la quebrada Shifeco, debido a que estas áreas han sido contaminadas por la presencia de hidrocarburos, generada por la poza de residuos sólidos peligrosos que fue utilizada por el administrado.
Las causas incidan en las actividades del administrado	El afloramiento de hidrocarburos tiene incidencia en las actividades del administrado, en la medida que fue originado a consecuencia de que no había descontaminado de manera suficiente el área que ocupó la Ex Poza de Quema de Residuos de la Estación Morona, utilizada por Petroperú.
Haya generado o pueda generar deterioro al ambiente	El afloramiento ha generado una afectación en el medio ambiente, como se ha expuesto detalladamente en el literal a) de la presente Resolución, evidenciándose daños potenciales para la flora y fauna y para la salud humana.

(...)

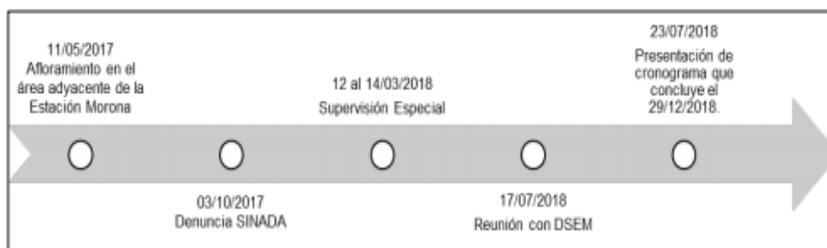
73. Sobre la base de lo expuesto, contrariamente a lo señalado por el

administrado, el afloramiento producido en el 11 de mayo de 2017, si constituye una emergencia ambiental, como Petroperú lo ha reconocido, a través de la presentación del Reporte Final de Emergencia Ambiental.

c.1.2. Descontaminar en el menor plazo posible

74. Respecto al menor plazo en el que Petroperú debió realizar la descontaminación causada por el afloramiento del 11 de mayo de 2017, el periodo que corresponde analizar a fin de determinar la comisión de la infracción imputada al administrado, es el transcurrido entre la ocurrencia de este evento, la fecha de la Supervisión Especial 2018 y la fecha en la que Petroperú presentó un cronograma de limpieza de las áreas afectadas por el afloramiento.
75. El afloramiento se produjo el 11 de mayo de 2017, afectando las áreas detectadas durante la Supervisión Especial 2018. Luego de ello, la comunidad Fernando Rosas presentó una denuncia el 5 de diciembre de 2017, con lo que se evidencia que las áreas afectadas continuaron contaminadas hasta dicha fecha.
76. La situación descrita se mantuvo hasta la Supervisión Especial 2018, del 12 al 14 de marzo de 2018, en la que se detectó la presencia de hidrocarburos en suelo y agua, a consecuencia del afloramiento.
77. Luego de la Supervisión Especial 2018, Petroperú presentó un “Plan de Gestión” el 17 de mayo de 2018, el cual contaba con un cronograma de remediación. Sin embargo, el 17 de julio de 2018, se llevó a cabo una reunión entre la DSEM y el administrado, en la que se comprometió a presentar –recién– un cronograma de “remediación” para las áreas afectadas. Dicho cronograma fue presentado el 23 de julio de 2018, el mismo que debía ejecutarse hasta finales del año 2018.
78. Los hechos señalados se observan en el siguiente gráfico:

Cuadro N° 11: Línea de tiempo de los hechos ocurridos desde el afloramiento



Elaboración: DFAI.

Fuente: Expediente N° 3015-2018-OEFA/DFAI/PAS.

79. De lo expuesto, se advierte que Petroperú no realizó acciones efectivas de descontaminación desde el 11 de mayo de 2017 hasta fechas posteriores al 23 de julio de 2018, es decir, en un lapso de tiempo mayor a un (1) año.
(Énfasis y subrayado agregado)

- (vi) Sin embargo, cabe señalar que, en base a la información consignada tanto en el Informe Preliminar de Emergencias Ambientales y el Informe Final de Emergencias Ambientales relacionado al evento ocurrido el 11 de mayo de 2017, es posible advertir que el lugar donde ocurrió la emergencia ambiental se ubicaba fuera del cerco de la Estación Morona, sector este a la altura de la Trampa Scrapper, tal como se muestra a continuación:

2. DEL EVENTO		
Nombre de la instalación:	OLEODUCTO NORPERUANO	
Fecha: 11.05.17	Hora de Inicio: 14:00	Hora de Término: 14:30
Área afectada: 0.5 m ²	Cantidad Derramada: Aprox. 0.5 litros de crudo	
Lugar donde ocurrió: Fuera del cerco de la Estación Morona, sector este a la altura de la Trampa Scrapper	Coordenadas:	ESTE: NORTE:
Localidad: Zona de C.P Fernando Rosas	Zona:	Distrito: Morona
Provincia: Datem del Maraón	Departamento: Loreto	
DEL POSIBLE ORIGEN DE LA EMERGENCIA AMBIENTAL:		
Origen del evento (marca con una x):		
Por factores climáticos ¹	<input type="checkbox"/>	Por falla humana ²
Por factores tecnológicos ³	<input type="checkbox"/>	Por acto de terceros ⁴
Por otros factores	<input type="checkbox"/>	Precisar:
Causas por determinar		
Descripción del evento:		
Siendo las 14:00 horas del día 11.05.17 se tomó conocimiento de la presencia de iridiscencias de crudo sobre una superficie acuosa producto de las lluvias de la zona que elevan el nivel de la napu freática. Se activó el Plan de contingencia y se coordina la limpieza de la zona.		

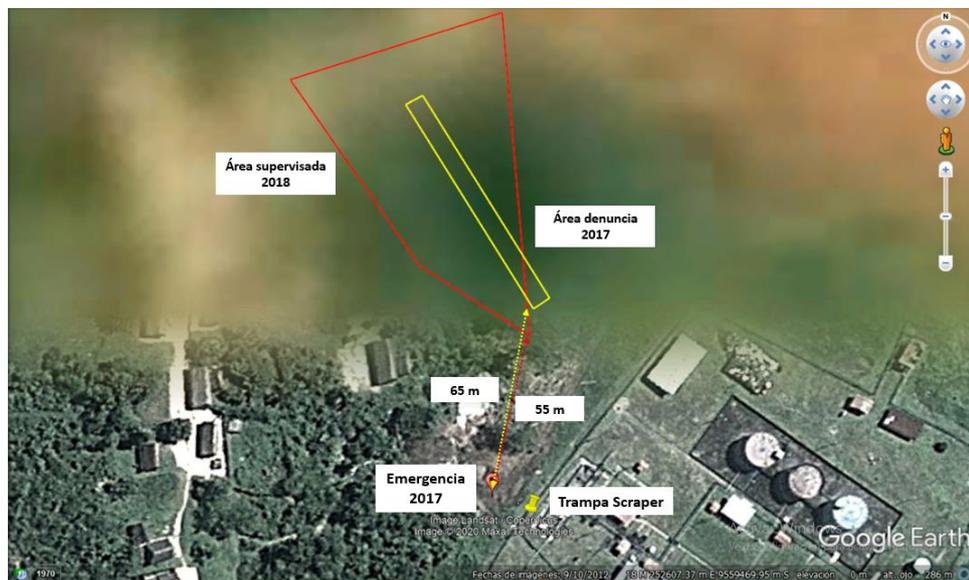
¹ Por ejemplo: inundación, incendio, sismos, clima, huracanes, etc.
Fuente: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.

2. DEL EVENTO		
Fecha: 11.05.2017	Hora de Inicio: 14:00	Hora de Término: 14.30
Lugar donde ocurrió: Fuera del cerco de la Estación, sector este a la altura de la Trampa Scrapper		
Localidad: C.P. Fernando Rosas.	Sector:	Distrito: Morona
Provincia: Datem del Marañón		Departamento: Loreto
DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL EVENTO⁶²:		
Siendo las 14:00 horas del día 11.05.2017, se detectó la presencia de iridiscencias de crudo sobre una superficie acuosa producto de las lluvias de la zona que elevan el nivel de la napa freática. Se activó el Plan de Contingencias y se realizó la limpieza de la zona.		
CAUSAS QUE ORIGINARON EL EVENTO:		
Éstas iridiscencias de crudo sobre una superficie acuosa afectaron un área de 0.50 m ² que representan un afloramiento de 0.50 litros de petróleo.		
El afloramiento se debió por el empuje causado por las aguas de la napa freática que elevó su nivel a causa de las fuertes lluvias temporales en la zona. Se presume que correspondería a un pasivo ambiental, el cual ha sido identificado por la Cia. TEMA dentro del Estudio Integral de PETROPERÚ "Servicio de identificación de sitios potencialmente contaminados" (En espera del informe final del Servicio).		

Fuente: Reporte Final de Emergencias Ambientales⁶²

- (vii) Espacio que, tomando como referencia las coordenadas establecidas en el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión, presenta una distancia referencial de 65 metros respecto de la zona que fue materia de denuncia ambiental en contra de Petroperú, así como una distancia referencial de 55 metros respecto a la zona que fue materia de Supervisión Especial 2018, conforme a los siguientes mapas presentados, a continuación:

⁶² Páginas 92 a 97 del documento denominado "EXPEDIENTE N° 0058-2018-DSEM-CHID" contenido en el disco compacto que obra a folio 16.



Fuente: Google Earth, Informe Preliminar y Final de Emergencia, Informe de Supervisión 2018, denuncia 2017 e Informe de Supervisión.

Elaboración: TFA

- (viii) Cabe resaltar que los medios probatorios que sustentan las conductas infractoras del presente PAS se encuentran sustentados en el Informe de Supervisión, el cual consigna información asociada a la denuncia ambiental presentada por el IDL, la cual no hace mención del evento ocurrido el 11 de mayo de 2017 y adjuntó muestreos de puntos correspondientes a zonas distintas de la mencionada emergencia.
- (ix) En esa misma línea, es preciso añadir que, a efectos de concluir que la zona impactada durante la emergencia ambiental ocurrida en mayo de 2017, no fue debidamente descontaminada, no se advierte que la Autoridad de Supervisión haya realizado los monitoreos correspondientes en la zona consignada en el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales y en el Reporte Final de Emergencias Ambientales que presente resultados superiores a los ECA. Del mismo modo, ello impide considerar una posible migración de hidrocarburos del sitio inicialmente contaminado a zonas distintas, en la medida que se carece de medios probatorios suficientes que evidencien la falta de descontaminación de la zona afectada en la emergencia ambiental sucedida en mayo de 2017.
- (x) Cabe agregar que, para el esclarecimiento del caso concreto, resulta esencial dicha identificación, pues aun cuando se advierte que la primera instancia asocia su origen en una emergencia ambiental acaecida en el 2017 (afioramiento de hidrocarburo en el área adyacente de la Estación Morona); cierto es también que, a lo largo de la Resolución Directoral impugnada, dicha instancia precisa que este afioramiento es consecuencia de la no descontaminación de manera suficiente del área que ocupó la Ex Poza de Quema de Residuos de la Estación Morona.

- (xi) Asimismo, debe indicarse que, en el Informe de Ensayo N° 35240/2016⁶³, correspondiente al Informe de Identificación de Sitios Contaminados en el marco del ECA suelo elaborado por TEMA⁶⁴, presentaba resultados que excedían los ECA suelo agrícola en el muestreo llevado a cabo el 27 de setiembre de 2016; siendo que este punto se encuentra a una distancia aproximada de 3 metros de la zona materia de Supervisión Especial 2018, lo cual evidencia que el administrado conocía de la zona afectada de manera previa a la supervisión efectuada, conforme se muestra, a continuación:



Fuente: Google Earth, Informe de Supervisión e Informe de Ensayo N° 35240/2016.
Elaboración: TFA

- (xii) A mayor abundamiento, es preciso informar que la zona detectada en la Supervisión Especial 2018 no puede ser considerada como un evento inesperado, en la medida que, en el Informe de Supervisión, la DSEM concluyó que:

(...) Petroperú tuvo conocimiento de la presencia de hidrocarburos en el área próxima a la Estación Morona (fuente de contaminación) desde el año 2012 y por ello, en su calidad de titular de las actividades, tiene la obligación de ejecutar las acciones de prevención que corresponden ante la presencia de situaciones potenciales de riesgo como la descrita en el presente informe.

(Énfasis agregado)

⁶³ Páginas 126 a 131 del documento denominado "EXPEDIENTE N° 0058-2018-DSEM-CHID" contenido en el disco compacto que obra a folio 16. Cabe señalar que dicho informe de ensayo se adjuntó en el escrito con Registro N° 32152 presentado el 11 de abril de 2018 por el administrado.

⁶⁴ Solicitado por el administrado durante el proceso de identificación de los sitios contaminados de todas sus instalaciones, siendo que comprende el desarrollo de diferentes evaluaciones complementarias en campo y gabinete.

- (xiii) En ese sentido, como quiera que, en el presente caso, el origen del hecho detectado en la Supervisión Especial 2018 (vale decir, la verificación de impactos negativos en el suelo y agua) no puede asociarse directamente a la ocurrencia de un siniestro o una emergencia ambiental previa, en tanto no se probó —a través de medio probatorio alguno— su relación con alguno; es posible concluir, entonces, que el presupuesto habilitante para identificar el incumplimiento imputable a Petroperú decae, al no ser posible su subsunción con la obligación recogida en el artículo 66° del RPAAH. Evidenciándose, así, la transgresión del principio de tipicidad, recogido en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG.
57. Sobre la base de lo expuesto y en tanto la Resolución Subdirectoral N° 2858-2018-OEFA/DFAI/SFEM, posteriormente variada por la Resolución Subdirectoral N° 1104-2019-OEFA/DFAI/SFEM, y la Resolución Directoral N° 1830-2019-OEFA/DFAI —a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución— fueron emitidas en contravención del principio de tipicidad y, subsecuentemente, el principio del debido procedimiento, estamos frente a un vicio del acto administrativo⁶⁵ que contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, correspondiendo se declare su nulidad.
58. Por consiguiente, al haberse configurado la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, se debe retrotraer el PAS al momento en el que el vicio se produjo, a efectos de que la Autoridad Instructora realice una adecuada imputación de los cargos respecto a los hechos infractores detectados en la Supervisión Especial 2018.
59. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por el administrado en este extremo de su apelación.
60. Adicionalmente, se desestima la solicitud de informe oral presentada por el administrado, en tanto que se consideró que obran en el Expediente N° 3015-2018-OEFA/DFAI/PAS los elementos de prueba suficientes, a efectos de emitir un pronunciamiento, así como, a lo largo del procedimiento, Petroperú ha podido exponer y sustentar los argumentos de su defensa, siendo que no se vulneran los principios del debido procedimiento y de defensa.
61. Sin perjuicio de ello, debe indicarse que, si bien la imputación en el presente caso fue en contravención de los principios de tipicidad y debido procedimiento, es menester indicar que los medios probatorios configuran el incumplimiento de

⁶⁵

TUO DE LA LPAG.

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).

obligaciones ambientales fiscalizables.

62. En efecto, cabe reiterar en este punto lo descrito por la DSEM en el Informe de Supervisión, durante su análisis de los hechos detectados en la Supervisión Especial 2018, en donde indicó que:

(...) En tal sentido, en el curso del presente procedimiento se ha acreditado que Petroperú (i) tuvo pleno conocimiento de la existencia de una situación contingente (suelos contaminados); y, (ii) no ha cumplido con acreditar que, de forma previa a la ocurrencia del evento y cuyas consecuencias se analizan en el presente informe, ha identificado y ejecutado las medidas necesarias para prevenir la contaminación de los componentes suelo y agua durante sus operaciones y en su calidad de titular de las actividades en la Estación Morona.

63. En atención a lo señalado por la DSEM, esta Sala es de la opinión que debe tenerse en consideración que los hechos presentados en el Informe de Supervisión evidencian una falta de adopción de medidas que pueden configurar incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables y deben ser correspondientemente sancionados.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 2858-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de octubre de 2018, posteriormente variada por la Resolución Subdirectoral N° 1104-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 12 de setiembre de 2019, y la Resolución Directoral N° 1830-2019-OEFA/DFAI del 15 de noviembre de 2019, en el extremo que imputan y declaran la responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la sanción ascendente a 4,334.44 (cuatro mil trescientos treinta y cuatro con 44/100) Unidades Impositivas Tributarias e imponen la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de esta; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis; así también, remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para

los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 146-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 52 (cincuenta y dos) páginas.



"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: 06483300"



06483300